الإعلام والفساد الإداري والمالي

وتداعياته على العمل الحكومي

Administrative and Financial Media Corruption

الدكتور مصطفى يوسف كافي

دار الحامد للنشر والتوزيع

مكتبة طريق العلم

مكتبة
طريق العلم

حيث لا إحتكار للمعرفة

www.books4arab.com

دار الحامد للنشر والتوزيع

الأردن-عمان

هاتف: 5231081 فاكس: 96265235594+

ص.ب:366 عمان 11941 الأردن

E-mail:dar_alhamed@hotmail.com

E-mail:Daralhamed@yahoo.com

دار الحامد للنشر والتوزيع

الأردن- عمان

هاتف: 5231081 فاكس: 96265235594+

ص.ب: 366 عمان 11941 الأردن

E-mail:dar_alhamed@hotmail.com

E-mail:Daralhamed@yahoo.com

بسم الله الرحمن الرحيم

الإعلام
والفساد الإداري والمالي
وتداعياته على العمل الحكومي

الإعلام

والفساد الإداري والمالي

وتداعياته على العمل الحكومي

الدكتور

مصطفى يوسف كافي

الحامد

محفوظة
جميع الحقوق

رقم التصنيف : 353.46
المؤلف ومن هو في حكمه : مصطفى كافي
عنوان الكتاب : الاعلام والفساد الاداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي .
رقم الإيداع : 2015/5/1951
الواصفات : /الفساد الاداري//الاعلام/
بيانات الناشر : عمان - دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع
يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.
(ردمك) ISBN 978-9957-32-942-6

تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية.

لا يجوز نشر او اقتباس اي جزء من هذا الكتاب، او اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، او نقله على اي وجه، او بأي طريقة أكانت اليكترونية، ام ميكانيكية، ام بالتصوير، ام التسجيل، ام بخلاف ذلك، دون الحصول على إذن الناشر الخطي، وبخلاف ذلك يتعرض الفاعل للملاحقة القانونية.

الطبعة الأولى 2016-1437هـ

دار الحامد للنشر والتوزيع

الأردن - عمان - شفا بدران - شارع العرب مقابل جامعة العلوم التطبيقية
هاتف: 5231081 6 962+ فاكس: 5235594 6 962+
ص.ب. (366) الرمز البريدي: (11941) عمان - الأردن
www.daralhamed.net
E-mail : daralhamed@yahoo.com

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَلَا تَبۡغِ ٱلۡفَسَادَ فِي ٱلۡأَرۡضِۖ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلۡمُفۡسِدِينَ ٧٧﴾

[القصص:77]

صدق الله العظيم

المحتويات

الموضـــوع	الصفحة
المقدمة	13
الفصل الأول **مفهوم الإعلام ووسائله ووظائفه**	17
أولاً- المفهوم الاصطلاحي للإعلام والاتصال	19
ثانياً- وسائل الإعلام والاتصال	20
ثالثاً- وظائف وسائل الإعلام في المجتمع	23
الفصل الثاني **مسئولية وسائل الإعلام نحو المجتمع**	27
أولاً: الدفـــاع عن الحريات العامة	29
ثانياً: حق الجمهور في المعرفة	31
ثالثاً: إدارة المناقشة الحرة في المجتمع ونقلها إلى الجمهور	33
رابعاً: الدفاع عن مصالح المجتمع واحترام قيمه	33
خامساً: احترام حق المجتمع في إدارة العدالة	34
الفصل الثالث **الأخلاق الإعلامية**	37
أولا: أهمية الأخلاق في العمل الإعلامي؟	39
ثانيا: مخاطر غياب الأخلاق الإعلامية	41

الفصل الرابع
دور الإعلام في مكافحة الفساد 43
مقدمة 45
مدى تأثير وسائل الإعلام على أفراد المجتمع 46
دور وسائل الإعلام في محاربة الفساد 47
العقبات التي تواجه وسائل الإعلام 49
متطلبات نجاح وسائل الإعلام (حلول للعقبات السابقة) 51
الإعـــلام الفـــاسد 52
الفصل الخامس
مفهوم الفساد 57
مقدمة 59
1. مفهوم الفساد المالي والإداري 60
2. مفهوم الفساد لغة واصطلاحا 61
3. أسباب ظهور الفساد المالي والإداري 63
الفصل السادس
التعريف بأشكال الفساد 67
1) أشكال الفساد وفقاً للكيفية التي يمارس بها 69
2) أشكال الفساد وفقاً لمستوى السلطة التي يتمتع بها من يتورطون فـــي ممارسات الفساد 74
3) أشكال الفساد وفقاً للنطاق الذي يتم فيه ممارسات الفساد 76

الفصل السابع
قياس الفساد 79
1. عدد قضايا الفساد 81
2. التقارير الصحافية والإعلامية عن الفساد 82
3. مؤشرات الفساد 84
الفصل الثامن
أسباب الفساد وانتشاره 89
1) أسباب اقتصادية 91
2) أسباب سياسية 92
3) أسباب اجتماعية وثقافية 93
الفصل التاسع
آثار الفساد الاقتصادية وتداعياته 95
الفصل العاشر
نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد 107
الفصل الحادي عشر
عوامل الوقاية من الفساد 117
أولاً: العوامل المتعلقة بالبيئة الخارجية (المجتمع) 119
ثانياً: العوامل الخاصة بالهيئة (المنشأة) 122
ثالثاً: العوامل الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة 125

الفصل الثاني عشر

الفساد الإداري أسبابه، آثاره وطرق مكافحته.. 129

أولا: مفهوم الفساد الإداري، تطوره 131

ثانيا : أنواع الفساد الإداري 136

ثالثا : مظاهر الفساد الإداري 139

رابعا : أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري 143

خامسا : الآثار الناجمة عن الفساد الإداري 151

سادساً: الأسباب التي تدعو إلى معالجة الفساد الإداري 152

سابعا : مداخل معالجة الفساد الإداري 154

الفصل الثالث عشر

حوكمة الشركات كآلية 163

للحد من الفساد المالي والإداري

المبحث الأول: أخلاقيات العمل كأداة للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية 165

المبحث الثاني: آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري 169

الفصل الرابع عشر

نظام الرقابة العام 195

مفهوم الرقابة 197

أولاً: مراحل الرقابة 199

ثانياً: أنواع الرقابة أساليبها وأهميتها 200

ثالثاً: أدوات الرقابة 205

الفصل الخامس عشر 209

الإصلاح الإداري

غايات وأهداف الإصلاح 213

متطلبات ودعائم الإصلاح الإداري 214

تجارب عالمية في الإصلاح الإداري 216

الإصلاح الإداري في الصين والهند 216

الفصل السادس عشر 221

نظام الإدارة الإلكترونية

مقدمة 223

مفهوم الإدارة الإلكترونية 226

فوائد الحكومة/ الإدارة الإلكترونية 229

الفوائد التي تحققها الحكومة الإلكترونية 230

أهداف الحكومة/ الإدارة الالكترونية 231

دور ومزايا الحكومة الالكترونية 237

المجالات الرئيسية لأنشطة الحكومة الالكترونية 239

متطلبات مشروع "الإدارة الالكترونية" 243

السلبيّات المحتملة لتطبيق مشروع "الإدارة الالكترونية" 246

عوائق تطبيق "الإدارة الالكترونية" 248

المهارات اللازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية 249
مواصفات المدير الإليكتروني 251
المشاكل المرتبطة بالإدارة الإلكترونية 252
متطلبات العمل بالإدارة الالكترونية 252
عناصر نجاح الحكومة الإلكترونية 255
مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية 256
مستويات الحكومة الإلكترونية 259
أبعاد رؤية الحكومة الإلكترونية 259
مراحل التحول إلى الحكومة الإلكترونية 262
أدوات الأمن المعلوماتي في الحكومة الإلكترونية 264
المراجع باللغة العربية والأجنبية 269

المقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من أهم الظواهر التي فتحت الأبواب أمام نقاشات تنادي بضرورة إنشاء هيئات وطنية ودولية تعمل على وضع وترسيخ مجموعة من المبادئ الهادفة إلى القضاء على ظاهرة الفساد التي أخلت بالبنية التحتية لمختلف المجلات الاقتصادية الاجتماعية السياسية.

من هذا المنطلق جاء هذا البحث ليعري هذه الظاهرة والتي هي الفساد في الإدارة ويبحث عن أسبابها ومكامنها ووسائل وطرق علاجها والحد منها فالفساد الإداري ظاهرة من أخطر الظواهر على المجتمعات يصنعها الإنسان بتقدمة نفسه وحبه لذاته ونزعته الجياشة لجمع المال والوصول إلى السلطة، وهو مرض يسهل تفشيه ويصعب القضاء عليه وارث خطير يجب استئصاله حتى لا تتوارثه الأجيال القادمة ظلماً وغبناً، فالدولة والأمة بناء عريق تشاركت فيه الأجيال عامة فأي ضعف أو هوان في هذا البناء قد يقوضه ويأتي عليه، إذ أن البناء صعب والدمار سهل فلا يجب أن تخرج الأمور عن مسارها حتى لا تحدث الكارثة التي تقلق البشرية جمعاء، فلإدارة علم وفن جاءت لتجعل من حياة الإنسان نظام ورفاهية عدل وشفافية من خلال استغلال كافة الموارد المحيطة به.

فلا عيب في العلوم والأنظمة والقوانين ولكن العيب في النفس البشرية إذ ما طمعت وأصابها الجشع وحب الذات ونكران المجتمع.

كما تم إلقاء الضوء على مفهوم حوكمة الشركات، نشأتها وتطورها، أهميتها ومبرراتها، وكذلك استعراض أهم آلياتها مع التركيز على دور لجان التدقيق في مجالس الإدارة باعتبارها أبرز دعائم تحقيق هذا المفهوم الجديد، كما أنه يهدف إلى لفت الانتباه جميع الجهات المسؤولة إلى خطر الفساد المالي والإداري، وذلك بعد تحديد مفهومه وأسباب ظهوره، واهم مظاهره ونتائجه على الاقتصاد الوطني بشكل خاص وعلى المجتمع بشكل عام، ودور آليات حوكمة الشركات في الحد منه.

مما لاشك فيه إن الفساد المالي والإداري أصبح سمة بارزة من سمات العصر الحديث.

كما يلعب الإعلام دوراً أساسياً في مكافحة الفساد والتصدي لهذه الظاهرة التي باتت منتشرة في مجتمعاتنا من خلال ما يقوم به من وظيفة كشف المستور كون الفساد يحدث بالخفاء.

فالمفسد بطبيعة الحال لا يستطيع ارتكاب جرائمه على الملأ ومهمة الإعلام هي إظهار الحقيقة وكشف ما يحدث بالخفاء من هنا ينشأ الصراع بين الإعلام والفساد فالمفسدون غالباً بارعون في ارتكاب جرائم الفساد وعلى اطلاع واسع بالقوانين وعلى معرفة ودراية تامة بما يقومون به وكيف يقومون به ولديهم قدرة كبيرة على التمويه وإخفاء جرائمهم.

يعد الإعلام مؤثراً مباشراً على أفراد المجتمع كما أن للإعلام صلة وثيقة بثقافة المجتمع.

لذلك فإن الإعلام عليه أن يلعب دوراً هاماً في عملية ازدراء الفساد والمفسدين اجتماعياً وإشاعة ثقافة المقاومة لهذه الظاهرة وأن المجتمع يمتلك قوة الردع لها إذا استخدم الوسائل المناسبة التي يمتلكها.

"فالإعلام له قوة اجتماعية واقتصادية هامة في المجتمع، وهي قوة رئيسية في تشكيل الرأي العام، وبالتالي تؤثر بشدة على الجهود الوطنية".

لذا فلابد من توظيف الإعلام توظيفاً سليماً بحيث يكون إعلام حي صاحب مبدأ ويتكلم بلسان الناس ويعبر عن ضمير الشعب كما لا بدّ أن يكون مرآة اجتماعية صادقة.

كما تم استعراض مفهوم وآليات الرقابة الإدارية والإصلاح الإداري، آلياته ودعائمه واستراتيجياته وصولاً إلى آلية تطبيق الإدارة (الحكومة) الإلكترونية

لمواكبة العصر مما يبسط كثيراً من الإجراءات ويساعد في إعادة التقييم بطريقة أسهل وأقل كلفة ويختزل الوقت ويساعد كثيراً في إبعاد شبح الفساد، ذلك باستخدام الإدارة الإلكترونية.

وفي نهاية القول فلا يكفي أن نعرف ما هي الحكومة الالكترونية بل يجب أن نطبقها. علينا العمل بهذا الاتجاه لأن الميزة التنافسية اليوم ليست هبة الطبيعة، وليست بترولاً ومناجم إنما هي في الجماجم إنها من صنع عقل الإنسان وقدراته.

وأخيراً أسال الله أن أكون قد وفقت في عرض أفكار هذا الكتاب بشكل واضح ومبسط بما يخدم القارئ والطلبة والباحثين في هذا المجال وكافة الدوائر والمؤسسات والمنشآت الإدارية والاقتصادية كافة...

والله ولي التوفيق.

د. مصطفى يوسف كافي

الفصل الأول

مفهوم الإعلام
ووسائله ووظائفه

الفصل الأول

مفهوم الإعلام ووسائله ووظائفه

أولاً- المفهوم الاصطلاحي للإعلام والاتصال:

اصطلاحاً:

يختلف المفكرون في وضع تعريف دقيق لمفهوم العمل الإعلامي، كما تختلف الدولة حسب أنظمة الحكم القائمة بها في فهم الإعلام وتفسيره حسب فلسفة المجتمع ونظرته لمختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واجتهد علماء الإعلام في العالم لوضع تعريف امثل لهذا المصطلح الحديث[1]. كقولهم: " الإعلام هو تزويد الناس بالأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة، والحقائق الثابتة التي تساعدهم على تكوين رأي صائب في واقعة من الوقائع، أو مشكلة من المشكلات بحيث يعبر هذا الرأي تعبيرا موضوعيا عن عقلية الجماهير واتجاهاتهم وميولهم"[2]. وهناك من عرفه: "بأنه المجال الواسع لتبادل الوقائع والآراء بين البشر. أو أنه يشمل كافة طرق التعبير التي تصلح للتفاهم المتبادل" [3]

ويرى عبد اللطيف حمزة أن أوضح تعريف للأعلام حتى الآن هو التعريف الذي وضعه العالم الألماني "أوتوجورت" حيث قال: (الإعلام هو التعبير الموضوعي لعقلية الجماهير ولروحها وميولها واتجاهاتها في نفس الوقت).[4] أي

---

[1] محي الدين عبد الحليم، الاعلام الاسلامي تطبيقاته العملية، ط2، 1984، مكتبة الخانجي، القاهرة، دار الرفاعي، الرياض، ص17.

[2] عبد اللطيف حمزة، الاعلام والدعاية، 1984، دار الفكر العربي، ص60.

[3] إبراهيم عبد الله المسلمي، الاعلام الاقليمي (دراسة نظرية ميدانية)، دار العربي للنشر والتوزيع، ص19.

[4] عبد اللطيف حمزة، مرجع سابق، ص60.

أن الإعلام لابد أن يكون صادقا مجردا من الميول والأهواء،غير متحيز قائما على أساس من التجربة الصادقة متماشيا مع الجمهور الذي يتوجه إليه[1].

ويربط الباحثون بين الإعلام والاتصال باعتباره مشتقا من التعبير الأجنبي (communication) وباعتباره يقوم على أساس التفاعل بين الجماهير ولذلك كثيرا ما يرد معنى الإعلام مختلطا في الحديث عن الاتصال.[2] فهو بمعناه العام والبسيط يقوم على نقل أو استقاء أو تبادل المعلومات بين أطراف مؤثره ومتأثرة على نحو يقصد به،ويترتب عليه تغيير في المواقف أو السلوك.

ثانيا- وسائل الإعلام والاتصال

إن وسائل الإعلام كثيرة ومتنوعة، وتزداد تنوعا واتساعا كلما زادت التكنولوجيا تطورا، ويمكن إن نقسم وسائل الإعلام والاتصال إلى أنواع رئيسية منها:

(1) الوسائل السمعية: تعتمد على السماع في إيصال المعلومات التي يراد إعلام الناس بها، وهي أقدم وأكثر الوسائل شيوعا في حياة الإنسان،حيث كان الرواة من الحفظة يقومون بهذا الدور، فيروون ما يحفظون ليستمع إليهم الناس فيعلمون هذا المحفوظ منهم ويصبحون على علم به. وبتطور الحياة الإنسانية دخل هذه الوسائل السمعية وسائل أخرى، مثل: الوسائل المسجلة كالإذاعة التي تعتبر من أهم الوسائل السمعية المعاصرة التي تقوم بوظيفتها كوسيط إعلامي واسع الانتشار لما تحمله من صفات التكنولوجية العلمية المتطورة[3]، بواسطة الراديو، وهو وسيلة

---

(1) محي الدين عبد الحليم، مرجع سابق، ص18.

(2) حسين أبو شنب، الاعلام الفلسطيني، ط1، 1988، دار الجيل للنشر والتوزيع والدرسات والابحاث الفلسطينية، عمان، ص11.

(3) عبد الفتاح أبو معال، أثر وسائل الإعلام على الطفل، ط1، 2000، دار الشروق للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ص13.

إعلامية لم تضارعها وسيلة أخرى في قوة تأثيرها ولا سيما في المجتمعات الريفية فهو يتميز بمجموعة من الخصائص التي ينفرد بها عن باقي وسائل الإعلام وهي:

- أن موجاته قادرة على اختراق كل أنحاء العالم في أقل من لمح البصر، وقد أكدت الدراسات أن موجات الأثير تدور حول الكرة الأرضية في نحو ثمن ثانية ولا يقف في سبيلها حدود أو حواجز سياسية أو طبيعية، لذلك يعتبر الراديو أقدر وسائل الاتصال في سرعة نقل الأخبار.
- ويستطيع الراديو أن يخاطب كل الفئات والطوائف مهما اختلفت درجة التعليم بينها وعلى هذا فإنه وسيلة مناسبة لمخاطبة الأميين لكونها لا تتطلب أدنى درجات القدرة على القراءة والكتابة.
- لا يحتاج الراديو إلى مجهود من جانب المستمعين فهو لا يتطلب تركيزا كاملا لمتابعة برامجه، حيث أنه من الممكن للمرء أن يمارس أي عمل يدوي أثناء استماعه للراديو.
- يستطيع الراديو الوصول إلى جميع الفئات كالمسنين والأقل تعليما والأطفال.
- يستطيع الراديو أن يجذب المستمع ويستحوذ على اهتماماته وذلك لاستخدامه عناصر تضفي على المادة الإذاعية جاذبية خاصة، كالمؤثرات الصوتية والموسيقى والحوار.
- كما يتميز الإعلام الإذاعي بأن تأثيره يزداد عمقا وخطورة كلما كانت البيئة قليلة الحظ من الثقافة والتعليم[1].

(2) الوسائل البصرية: سميت هذه الوسائل كذلك اعتمادها على حاسة البصر كمصدر رئيسي في الإعلام، فهي وسيط إعلامي يرتبط بهذه الحاسة المهمة التي تضيف قوة في الإثبات والمعرفة لهذا الشيء المشاهد، لذلك الوسيلة الإعلامية البصرية تلاقي قبولا لدى المشاهدين لأن تفاصيل المشاهدة أحيانا تعين على

---

(1) المرجع نفسه، ص14.

المعرفة أكثر من سماع وصف أو تسمية مجردة وتضم هذه الوسائل: المعارض والنصب التذكارية واللافتات واللوحات الفنية والاشهارية (المتواجدة في الطرقات) وكل ما يمكن أن تبصره العين المجردة، فيوحي لها بفكرة ما.

(3) الوسائل السمعية البصرية: سميت كذلك لاعتمادها على حاستي السمع والبصر في وقت واحد، وهذه الوسائل هي الأكثر تأثيرا وأبلغها وضوحا في الإعلام، فقد أثبت علميا أن اشتراك أكثر من حاسة للإطلاع على أكثر من شيء يكون معرفة وعلما به أكثر من سواه، فإذا ما اجتمعت أكثر من حاسة فإن ذلك يعني أكثر من قدرة متخصصة يتم التنسيق بينها لتعطي مفعولا أكبر من غيرها كوسائط يعتمد عليها الإعلام في نقل مفهومه إلى جمهوره من المشاهدين والمستمعين في آن واحد، وتشمل هذه الوسائل التلفزيون والسينما والمسرح والأفلام التسجيلية والوثائقية[1]، ويعتبر التلفزيون من أهم الوسائل الإعلامية لاشتماله على الصوت والصورة وأشدها اتصالا بما يجري في نفسية المشاهد من أفكار ومشاهد، ولكون التلفزيون وسيلة تسهل على الناس الاستفادة الإعلامية من دون مشقة التنقل إلى أماكن الحدث[2]. ومع تطور وسائل الإعلام والاتصال والمجال السمعي البصري ظهرت الأنترنت كشبكة إعلامية ضخمة وفعالة تعد اليوم من أنجع وسائل الإعلام والاتصال التي تفوق خدماتها كل ما تقدمه الوسائل الأخرى، لكونها وسيلة سمعية، بصرية، سمعية بصرية ومقروءة وأسهل وسيلة للاتصال في نفس الوقت، وقد أشارت البحوث التي أجراها "بلومر" و"دوب" إلى أن الوسائل السمعية والبصرية: كالأفلام الناطقة وتمتاز بتأثيرها القوي على الاستهواء بحكم واقعية الصورة وحيويتها واقترانها بالصوت المعبر، ويؤكد معظم العلماء هذه النتيجة بالنسبة للأطفال، فهم يصدقون ما يرونه من أفلام حتى أنه يصعب تحديد التأثيرات

---

[1] عبد الفتاح أبو معال، مرجع سابق، ص14.

[2] محي الدين عبد الحليم، مرجع سابق، ص39.

الناتجة عن المشاهدات السينمائية عند بعضهم، وغني عن البيان أن عادات الممثلين على الشاشة كالتدخين واختيار الأزياء سرعان ما تنتشر بين المراهقين وغيرهم من شديدي الحساسية والاستهواء. وتهدف الرقابة على السينما في الدول المتحضرة إلى تحقيق الأهداف الآتية قدر المستطاع:

- المحافظة على كرامة الأسر والبيوت والابتعاد قدر الإمكان عن ذكر العداوات والعالقات الجنسية المحرمة ونحو ذلك.
- الإعراض عن ذكر الشذوذ الجنسي والاختلاط المحرم ونحو ذلك.
- تحكيم الذوق في المناظر الخاصة بخلع الملابس أو عرض غرف النوم وما إليها.
- الأعراض عن مناظر القتل بطريقة الشنق أو الكهرباء أو الأعمال الوحشية.[1]

(4) الوسائل المكتوبة (المطبوعة): تعتبر الكتابة فعل حضاريا خالصا، وقد مارست الكلمة المطبوعة تأثيرها القوي في الجماهير بأشكال مختلفة، وتشمل الوسائل المطبوعة الكتب، النشرات، الملصقات، الخرائط، الصحف والمجلات، بحيث تتميز المطبوعات بالعمق في التفكير والصبر على البحث لكون المادة المطبوعة تحمل في طياتها الرأي المدروس وتتيح للقارئ فرصة للتأمل والتمعن في المطبوع لأكثر من مرة.[2]

ثالثاً- وظائف وسائل الإعلام في المجتمع.

لوسائل الإعلام دور متشعب في المجتمع، ظهر بجلاء بعد انتشارها على نطاق واسع في القرن العشرين، لذلك أخذت الحكومات على اختلاف مذاهبها الفكرية تخصص لها أقساما تشرف عليها وتوجهها نحو أهدافها الداخلية من حيث

---

[1] محي الدين عبد الحليم، مرجع سابق، ص46.45.

[2] المرجع نفسه، ص42.41.

رفع مستوى ثقافة الشعب والوصول إلى أهدافها الخارجية لتعريف العالم بحضارة شعوبها، ووجهات نظرها في المسائل العالمية وغيرها،[1] ورغم هذا الدور الظاهر فإن لوسائل الإعلام وظائف هامة يمكن إجمالها فيما يلي:

- **وظيفة إخبارية وإعلامية:** جاء في التقرير السنوي للأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة أن الوظيفة الرئيسية للإعلام هي مباشرة جمع المعلومات الموضوعية الدقيقة وإذاعتها مباشرة حرة مسئولة، وأن خير وسيلة لتحقيق أهداف حرية الإعلام هي إتاحة مختلف مصادر الأنباء والآراء لكل إنسان، فتعمل هذه الوسائل على تحذير المجتمع من الأخطار كالهجوم الحربي والوباء، وتنقل معلومات نفعية كالأخبار الاقتصادية والجوية. وللأخبار فوائد محققة للطبقة الحاكمة لأنها تعطيها معلومات لزيادة نفوذها وتقويته والكشف عن المنحرفين والتأثير على الرأي العام عن طريق المراقبة والسيطرة وإضفاء الشرعية على السلطة، ولكنها قد تهددها عند إظهار أحوالها الحقيقية التي قد يسهم الأعداء في نشرها.[2]
- **وظيفة تربوية تعليمية:** يدور منذ زمن جدل حول وسائل الإعلام في التربية والتعليم خاصة التلفزيون، فهناك من يرى أن وسائل الإعلام بإمكانها المشاركة إلى جانب المدرسة في التربية والتعليم وأن هذه الوسيلة قد تفوق المدرسة من حيث قدرتها على التغير وبناء ثقافة الطفل اليومية، وذلك أن ما حققه التلفزيون كإحدى وسائل الإعلام الجماهيرية المعاصرة من تغيرات جذرية في بنية الحياة اليومية في ظرف عشرين سنة لم تستطيع المدرسة أن تنجزه في عشر قرون من التواجد، في حين ينتقد آخرون وسائل الإعلام

---

(1) فتح الباب عبد الحليم سيد، إبراهيم ميخائيل حفظ الله، وسائل التعليم والاعلان، عالم الكتب، ص65.

(2) عزي عبد الرحمان وأخرون، عالم الاتصال، سلسلة الدراسات الإعلامية، ط1، 1992، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص10.

لكونها تعمل على نشر الذوق السقيم وتعميم التطابق الثقافي وتدعيم السلبية عند عرض الحقائق، بالإضافة إلى الهبوط بالحياة الثقافية إلى مستوى التسلية الجوفاء وفشل التلاميذ في التحصيل الدراسي. وهناك من يقف موقف الوسط بين الرأيين ويأكد أن التلفزيون والمدرسة يرميان إلى غايات مختلفة إلا أنها ليست متعارضة[1].

من خلال ما سبق نستنتج أن للإعلام سلاح ذو حدين، فقد يكون وسيلة فعالة في التربية والتعليم وقد يكون وسيلة هدامة، وهذا يخضع لمدى التحكم فيها ومدى استغلالها في هذا الجانب ونوعية المادة الإعلامية العلمية المقدمة.

- **وظيفة تثقيفية:** إن وسائل الاعلام والاتصال تقوم ببث الأفكار والمعلومات والقيم التي تحافظ عل ثقافة المجتمع وتساعد على تطبيع أفراده وتنشأتهم على المبادئ القومية السائدة فيه، فوظيفة التنشئة الاجتماعية تتصل بخلق الجو الحضاري الملائم للتقدم والنهضة عن طريق التوعية الشاملة بأهداف المجتمع وخططه، فقد ثبت الآن بعد دراسات علم النفس وعلم الإنسان (الأنتربولوجية) وعلم الاجتماع أن التثقيف له أثره الكبير في تشكيل الاتجاهات النفسية والرأي العام. فالاتصال الجماهيري يسعى إلى تكامل المجتمع بتنمية الاتفاق العام ووحدة الفكر بين أفراده وجماعاته ويقوم بتثبيت القيم والمبادئ الدينية والعلاقات الاجتماعية والعمل على صيانتها والمحافظة عليها[2].
- **وظيفة ترفيهية:** تهدف نسبة كبيرة من وسائل الإعلام إلى تسلية الناس وإيناسهم بعرض المادة الترفيهية، إلا أن أثرها لا يقتصر على مجرد تسلية

---

[1] محمد شطاح، هل سيتحول التلفزيون إلى مدرسة موازية؟، ملتقى واقع وأفاق إعلام الطفل في ظل العولمة، جامعة الامير عبد القادر، 7و8 ديسمبر 2002، قسنطينة.

[2] عزي عبد الرحمان وآخرون، مرجع سابق، ص13.12.

الجمهور بل يتعدى إلى تكوين اتجاه وفلسفة المجتمع، فهي ذات أثـر نفسـي حميد للتنفيس عن المتاعب والآلام ولكنها قد تجعل المجتمـع غـارق فـي الأوهام بعيد عن الواقع مما يزيد السلبية بإتاحة الفرصة لظهور الاتجاهـات الهروبية التي توفر الأوضاع للسيطرة على الحياة السياسية والاجتماعية.(1)

- **وظيفة إعلانيــة:** يعتبر الإعلان عنصر رئيسي في ترويج التجـارة، فكلمـا تعقدت الحياة الإنسانية بتقديم الاختراعات وازدياد السكان والإنتاج الصناعي ازدادت الحاجة إلى الإعلان التجاري لتعريف الجماهير بالمنتجات الجديـدة وحثهم على شرائها.(2)

---

(1) عزي عبد الرحمان وآخرون، مرجع سابق، ص13.12.

(2) فتح الباب عبد الحليم السيد وإبرهيم مخائيل حفظ الله، مرجع سابق، ص76.

الفصل الثاني

مسئولية وسائل الإعلام نحو المجتمع

الفصل الثاني

مسئولية وسائل الإعلام نحو المجتمع

تتمثل هذه المسئولية في مجموعة من الحقوق التي ينبغي لوسائل الإعلام العمل عليها لصالح المجتمع، ورغم الاتفاق على أهميتها وضرورتها لأي مجتمع إلا أن درجة الالتزام بها تختلف من مجتمع إلى آخر، ومن ميثاق أخلاقي إلى آخر، **وأبرز هذه المسئوليات:**

1. الدفاع عن الحرية العامة.
2. حق الجمهور في المعرفة.
3. إدارة المناقشات الحرة في المجتمع ونقلها إلى الجمهور.
4. الدفاع عن مصالح المجتمع واحترام قيمه.
5. احترام حق المجتمع في إدارة العدالة.

وسنتناول هذه النقاط بشيء من التفصيل.

أولاً: الدفاع عن الحريات العامة:

العلاقة القوية بين حرية الإعلام وحرية المجتمع، فإن دفاع وسائل الإعلام عن الحريات للمواطنين مسئولية مجتمعية، وأن دفاع وسائل الإعلام عن هذه الحريات هو حماية لحق هذه الوسائل في أن تعمل في مناخ حر يساعدها على أداء وظائفها على الوجه الأكمل.

لذا فإن التزام الإعلاميين بهذا المبدأ يشعرهم بأنهم حراس الحرية والمدافعون عنها مما يزيد في اعتزازهم بأنفسهم وبمهنتهم، وتتمثل هذه الحريات في:

أ. حرية العقيدة:

تعتبر حرية العقيدة من أهم الحريات العامة، لكن هذه الحرية لم تذكر سوى في ميثاق واحد وهو ميثاق سلوفاكيا الذي أصدرته نقابة الصحفيين في سلوفاكيا في عام 1990.

ب. حرية الفكر.

ج. حرية الرأي والتعبير:

أجمعت المواثيق على ضرورتها وأهميتها وهي تشكل أساس حرية الصحافة، ولكن لعدم وجود ضمانات دستورية وقانونية لحماية هذا النوع من الحريات، نجد أن كل الأنظمة السياسية تقريباً تقيد حرية الرأي... فإذا كانت المجتمعات الشمولية تقيد هذا الحق باستخدام القانون والقهر، فإن المجتمعات الرأسمالية تقيده بواسطة الضغوط الاجتماعية كفقدان الوظيفة، وفرض الضرائب على المؤسسات الإعلامية...إلخ

د. حرية الصحافة:

على الرغم من أن معظم المواثيق الأخلاقية تنص على هذه الحرية صراحةً أو ضمناً، إلا أنها كسابقتها تحتاج إلى ضمانات دستورية و قانونية.

وبما أن حرية الصحافة هي الأصل في العمل الصحفي، فإن ذلك يفرض على الصحفيين ضرورة التضامن للدفاع عن حرية الصحافة في مواجهة أي نوع من القيود القانونية... فلا صحافة بلا حرية، ولا حرية بلا أخلاقيات.

وبمعنى آخر، فإن الحرية تصبح بلا معنى فلا صحافة بلا أخلاقيات، كما أن الحرية شرط أساسي لقيام الصحفي بعمل أخلاقي، وهنا يمكن القول أن الحرية لا تعني أن الصحفي يستطيع أن يفعل أو يكتب أو يقول ما يشاء، وإنما تعني أن يكون حراً في توسيع آفاق فكره وعمله واحترامه لحريات الآخرين.

وعندما يدرك الصحفي أن الحرية والمسئولية هما جناحا العمل الصحفي، هنا تصل الصحافة إلى مرحلة النضج، واحترام الجمهور لها.

ثانياً: حق الجمهور في المعرفة:

يمثل هذا الحق الأساس النظري لحرية وسائل الإعلام، إلا أن التأكيد الأخلاقي على هذا الحق لم يرد في المواثيق الأخلاقية للمؤسسات الإعلامية إلا في القليل منها، وعلى الرغم من أهمية المعرفة التي تقدمها وسائل الإعلام إلى الجمهور، إلا أن المواثيق لم تقدم تصوراً لنوعية المعرفة التي يجب على الجمهور على الرغم من أهميتها في تأهيل المواطنين لممارسة الديمقراطية وتطوير حياتهم وخدمة برامج التنمية وتشكيل المناخ السياسي الذي يفرض على القادة اتخاذ القرارات التي تحقق مصالح المواطنين.

إلا أن ما تقدمه وسائل الإعلام من المعلومات رغم الكم الهائل في حجمه إلا أن نوعيتها قد أحالت أفراد الجمهور إلى مستهلكين للتسلية والمتعة والإثارة (تسلية معلوماتية)، بينما المعرفة المطلوبة هي تلك المعرفة التي تزيد من القدرات العقلية الثقافية والتحليلية والإبداعية والنقدية.

إن الحق في الحصول على المعرفة و المعلومات هو حق عام لكل أفراد المجتمع، ولكن لا يجب النظر إلى ذلك من حيث الكم، بل من حيث الكيف في نوعية المعلومات وطريقة تقديمها وحاجة المواطن إليها لإتخاذ قراراته وإصدار أحكامه.

إن قيام وسائل الإعلام بدورها في تطبيق حق الجمهور في المعرفة كمبدأ أخلاقي يتطلب منها:

1. أن تتمسك بحقها في الحصول على المعلومات ونشرها.
2. أن تتمسك بحقها في التغطية الشاملة والمتكاملة للأحداث.
3. أن تتمسك بالموضوعية وعدم التحيز في تقديم المعلومات.

4. أن تتمتع بتعددية المصادر وتنوعها.
5. أن لا تسيء استخدام الصور أو تزييفها أو التلاعب في محتوياتها.
6. أن لا تعمل على تشويه المعلومات أو إخفائها أو الانتقاء منها.
7. أن تكون محايدة وعادلة في تقديم المعلومات وفي عرض وجهات النظر المختلفة.
8. أن توازن بين حاجة الجمهور إلى المعرفة الجادة من جهة، وحاجته إلى التسلية والمتعة من جهة أخرى.
9. الأمانة في نقل الحقائق وتقديم في السياق المناسب لها.
10. الابتعاد عن استخدام أساليب التضليل في تقديم الحقائق والمعلومات
11. إتباع الدقة في تقديم المعلومات المتصلة بالأسماء والتواريخ والاقتباسات ومصادرها وتوثيقها والتحري للتأكد من دقة المعلومات التي يشك الصحفي في صحتها قبل نشرها.
12. التصحيح الطوعي للمعلومات التي تنشرها أو تذيعها خطأ، وأن تمنح حق الرد للجهات والأفراد المتضررة من النشر الخاطىء، مما يزيد من مصداقيتها في نظر الجمهور.
13. الفصل بين الخبر والرأي، مع الاعتراف بأن الأحكام التي يصدرها الصحفي الذي يقوم بتغطية الأحداث، وتقديم المعلومات وطريقة تقديمها، تعبر بالضرورة عن رأيه، بل أن هناك من يرى أن الفصل بين الخبر والرأي لا ينال رضى الصحفيين لأنه يقدمهم كمجرد ناقلين للمعلومات.
14. التغطية التفسيرية للأحداث، بمعنى شرح وتفسير الأحداث بتوضيح خلفياتها، لأن بعض الأخبار لا تفهم إلا إذا فسرت، وحق الجمهور في المعرفة يفرض على الصحفيين الالتزام الأخلاقي بتفسير الإخبار ووضعها في مسارها الصحيح.

15. التعليق العادل على الأحداث كجزء من حق الجمهور في المعرفة، وهو أيضاً حق للصحفيين لأنهم مطالبون بفصل الخبر عن الرأي، والتعليق يتيح لهم فرصة التعبير عن آرائهم، ويشعر الصحفي بأنه مساهم في الحياة العامة، وصاحب رأى وفكر وموقف دون أن ينسى تطبيق مبدأ العدالة في التعليق على الأحداث.

ثالثاً: إدارة المناقشة الحرة في المجتمع ونقلها إلى الجمهور:

يمثل هذا المبدأ ركناً أساسياً في أركان مسئولية وسائل الإعلام نحو المجتمع، فمن حق المجتمعات استثمار جميع إمكاناتها ووسائلها في مناقشة وحل قضاياه...

ولكي تقوم وسائل الإعلام بدورها في هذا المجال، يجب أن تكون ساحة لعرض وجهات النظر المختلفة.. لأن أي مجتمع لا يستطيع أن يصل إلى الصواب في أي مسألة أو قضية، ما لم يستمع إلى آراء وجهات نظر كل الأطراف المعنية، عبر المناقشة الحرة التي تتيح التوصل إلى أفضل الحلول لها، وعلى وسائل الإعلام أن تحترم حقوق كل الأطراف في التعبير عن آرائها، وأن تعرض لهذه الآراء بشكل متوازن، وأن تحترم حق النقد وحق الأقليات في التعبير عن قضاياها. وظيفة وسائل الإعلام في إدارة المناقشات ونقلها إلى الجمهور وظيفة مكملة لوظيفتها في الوفاء بحق الجماهير في المعرفة.

رابعاً: الدفاع عن مصالح المجتمع واحترام قيمه:

يتمثل الالتزام الأخلاقي لوسائل الإعلام في الدفاع عن مصالح المجتمع في النقاط التالية:

1. المساهمة في تحقيق تماسك المجتمع ووحدته.
2. حماية الذاتية والهوية الثقافية للمجتمع.
3. المساهمة في تحقيق التنمية.
4. كشف الانحرافات وأوجه الفساد وسوء استغلال السلطة.

5. احترام القيم العامة للمجتمع ومحاربة كل أشكال الإباحية والمواد الصحفية أو الإعلامية التي تؤدي إلى التقليل من إنسانية الإنسان والاعتداء على كرامته وحرمة جسده، وعدم نشر ما يشكل إساءة للذوق العام.
6. نشر ثقافة التسامح، واحترام أحزان الناس، وعدم التحقير أو السخرية من أي فرد أو جماعة بسبب الدين أو العادات أو العرق أو اللون، وعدم استخدام التعبيرات التي تسيء إلى المشاعر والتي تسبب حساسيات اجتماعية أو دينية أو سياسية أو ما إلى ذلك.

خامساً: **احترام حق المجتمع في إدارة العدالة**:

عدد المواثيق الأخلاقية التي تضمنت هذا المبدأ بالرغم من أهميته قليلة، فإدارة العدالة يسهم بشكل أساسي في الحفاظ على كيان وأمن المجتمع وتماسكه، والتزام وسائل الإعلام يؤكد احترامها لحق المجتمع في إدارة العدالة والمتمثلة في احترام الصحفيين لـ:

1. حق المجتمع في القصاص من المجرمين.
2. احترام قاعدة أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، فلا يجوز لوسائل الإعلام أن تصدر أحكامها بإدانة متهم أو تثبيت التهم عليه قبل أن يّقدم للمحاكمة، وقد نصت بعض المواثيق الأخلاقية في دول كالولايات المتحدة وألمانيا والسويد وفنلندا وايطاليا، على عدم نشر أسماء أو صور المتهمين قبل توجيه الاتهام إليهم بشكل رسمي، ما لم تكن هناك مصلحة عامة ومشروعة، وقد ألزمت المواثيق الأخلاقية وسائل الإعلام نشر أحكام الإدانة أو البراءة، إذا كانت الوسيلة قد تابعت إجراءات المحاكمة.
3. حق المجتمع في إلزام مؤسساته الإعلامية بالامتناع عن أي محاولة للتأثير على سلطات القضاء، أو شهادة الشهود عن طريق تشجيعهم على الإدلاء بأقوال معينة أو توريطهم في أقوال يصعب عليهم التراجع عنها، ومنع الصحفيين من استجواب الشهود داخل المحكمة.

4. عدم محاكمة المتهم بواسطة الرأي العام، وبمعنى آخر أن تمتنع وسائل الإعلام من إقحام الرأي العام في القضايا التي لم يبت فيها، بما يؤثر على سير العدالة ونزاهة القضاء ويحرم المتهم من حقه في محاكمة عادلة، كما أشارت بعض المواثيق إلى ضرورة التوازن بين حق المتهم في محاكمة عادلة، وحق الجمهور في المعرفة.
5. عدم نشر أسماء الأحداث وصورهم وما يدور في محاكم الأحداث على أساس أن الأحداث يرتكبون الأخطاء لأنهم لم يجدوا من يعلمهم الصواب.
6. عدم نشر أسماء ضحايا الاغتصاب أو صورهم، على أساس أن الضحية سوف تعاني نتيجة النشر عنها، وذلك في إطار الحق في حماية الخصوصية.

ما لم توافق الضحية على النشر عنها، في حين أن بعض المواثيق ترفض النشر حتى ولو كان بموافقة الضحية، وذلك حماية لحق المجتمع من إشاعة الفاحشة تأكيداً لمبدأ " تقليل الضرر ".

7. عدم تمجيد الجريمة أو الدعوة إليها أو تشجيع العنف، فقد اعتبرت المواثيق الأخلاقية التي أقرت هذا المبدأ أن بعض وسائل كثيراً ما تحول المجرمين إلى أبطال، وقد تدفع بالبعض إلى تقليدهم... ولا نزال نذكر كيف صورت وسائل الإعلام الصربية المجرمين الصرب كأبطال، رغم كل ما ارتكبوه من حق المسلمين في البوسنا والهرسك، لذا فإن القاعدة الأخلاقية في هذا الصدد تمنع عرض مشاهد تنفيذ أحكام الإعدام، والاغتصاب، وحوداث الانتحار، ومشاهد استخدام الأسلحة التي توجد في المنازل كالسكاكين، وضرورة التفرقة بين العنف والجريمة، ومشروعية الكفاح المسلح.

الفصل الثالث

الأخلاق الإعلامية

الفصل الثالث

الأخلاق الإعلامية

أولا: أهمية الأخلاق في العمل الإعلامي؟

تشكل الأخلاق الإعلامية أحد الأسس الرئيسية في مهنة الصحافة بمعنى أن نزاهة الإعلامي أمر رئيسي في تحديد أهداف هذه المهنة التي هي في الأساس خدمة لأمة تسعى إلى خير المجتمع من خلال تزويد الجمهور بالوقائع والمعلومات والحقائق الضرورية لتشكي رأي عام واعٍ .هذا الدور أساسي نظرا لكون الرأي العام هذا يشكل مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية.

فلا يجوز أن تكون الصحافة في خدمة أفراد لتحقيق مكاسب وغايات فردية وإلا سقطت من حيث كونها رسالة ومن حيث كونها سلطة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

لذلك فان الأخلاقية الإعلامية، من خلال تحديد مجموعة مبادئ وقيم وسلوكيات، تتوجه في أن واحد إلى المؤسسة الإعلامية والقيمين عليها والصحافيين العاملين فيها، بحيث تضمن الحفاظ على رسالة الصحافة الأساسية وتبعد الصحافي عن تصرفات يكون دافعها منطلقات شخصية أو تكون مضرة بالمجتمع أو بالآخرين.

الأخلاق الإعلامية:

وهي مجموعة قيم ومبادئ خلقية وسلوكية يلتزم بها الصحافي أثناء ممارسة عمله وكذلك تلتزم بها المؤسسة الإعلامية تتمثل هذه الأخلاق في قيم عامة وتقاليد وتصرفات، بعضها عام ومشترك كقيم الصدق والنزاهة والتوازن، وبعضها خاص بالمجتمعات أو بالمؤسسات . وقد باتت هذه المبادئ متجسدة في شرعات الإعلامية أو مواثيق شرف مكتوبة أقرتها اتحادات صحافيين أو مؤسسات الإعلامية أو هيئات نقابية.

كيفية تعزيز الأخلاق الإعلامية؟

انطلاقاً من أن دور الصحافة ورسالتها لا يكتملان من دون هذه الأخلاق، ونظرا للأخطاء الكبيرة والخطيرة التي يقع فيها الإعلاميون بسبب إهمالهم المبادئ الأخلاقية أو عدم إلمامهم بها، كان لا بد من العمل على تعزيز هذه القيم والمبادئ، ويتم هذا الأمر من خلال جملة أمور:

- تأهيل الصحافيين والإعلاميين من خلال دورات تدريبية أو حلقات عمل أو مبادئ مهنية تحددها المؤسسة الإعلامية للعاملين فيها أو إشراكهم في وضع مواثيق شرف، ومناقشة مستمرة للقضايا الحساسة.
- تثقيف طلاب الصحافة .أي تعليمهم الأخلاق الإعلامية وآداب المهنة من خلال إدخال موضوع الأخلاق في المناهج وإقامة دورات تدريب وتحليل المقالات الصحافية التي تتناول قضايا ميدانية.
- وضع مواثيق وشرعات تربوية وأخلاقية وسلوكية تحددها المؤسسة الإعلامية على أن تشكل قاعدة عمل وسلوك للعاملين فيها الأمر الذي يستوجب مواكبة المؤسسة للتطبيق .وقد باتت غالبية المؤسسات الإعلامية في معظم الدول تملك مثل هذه الشرعات .هذا فضلاً عن مواثيق شرف تضعها نقابات صحافية أو اتحادات صحافية أو جمعيات تعنى بالصحافة.
- يقظة الصحافيين ووعي مسؤولي التحرير في وسائل الإعلام إلى ضرورة تحاشي الأخطاء والانزلاق نحو المغريات المتعددة .هذه اليقظة قد تكون ذاتية أو وليدة نقد اجتماعي من جانب قادة الرأي أو مؤسسات المجتمع المدني.
- تفعيل دور المجتمع المدني في المراقبة والمواكبة كمثل قيام جمعيات الأمهات بمراقبة البرامج التلفزيونية المقدمة لأولادهن، مراقبة الحملات الإعلامية التي تغزو كل مكان، إنشاء المراصد الإعلامية، مشاركة الأكاديميين في دور نقدي، وغيرها من الوسائل التي يمكن للمجتمع المدني المساهمة من خلالها.

إن هذه التدابير تساعد في رفع مستوى الأداء الصحافي داخل المؤسسة وتحصنها من الخارج في وجه بعض السياسيين وأصحاب رؤوس المال الذين يستبيحون الصحافة بنفوذهم وأموالهم معتبرين أنهم يستطيعون شراء الأقلام والضمائر؟

يختصر Bertrand وسائل تطبيق المبادئ الأخلاقية بما يسميه:" وسائل ضمان المسؤولية الاجتماعية لوسائل الإعلام "(M. A. R. S) بأربع نقاط أساسية:

- التأهيل تأهيل الجمهور كما تأهيل الصحافيين،
- التقييم : نقد وسائل الإعلام وتقييمها،
- المراقبة المنهجية : مراقبة المضمون وما يسقط منها أو تغفل لن ذكره،
- التفاعل: تبادل الآراء مع الجمهور والمستهلكين.

ثانيا: مخاطر غياب الأخلاق الإعلامية:

هذا الاهتمام المتزايد في السنوات الأخيرة بموضوع أخلاق الإعلام انعكس فورة في الشرعات الإعلامية ومواثيق شرف لمؤسسات صحافية، فضلاً عن ورش عمل ودورات تدريب وتأهيل في هذا الميدان. وقد عمد بعض الباحثين إلى التساؤل عن سبب هذه الفورة والاهتمام الكبير المستجد بهذا الموضوع.

في استفتاء للرأي طال صحافيين في بلدا أوروبيا لأن سبب الاهتمام بموضوع الأخلاق الإعلامية، جاءت الأجوبة عامة ومتنوعة، ومنها:

- نتيجة تأثير التقدم التكنولوجي على المهنة،
- تركز ملكية وسائل الإعلام في أيدي رساميل كبرى،
- الدمج بين المهنة والبعد الإعلاني والمالي الذي تحمله،
- الأخطاء المهنية المرتكبة،
- الأخطاء في تغطية الثورة الرومانية وحرب الخليج،
- خرق الحرمات الخاصة من قبل صحافيين،

- تراجع مصداقية المهنة،
- العلاقات الملتبسة بين الصحافيين والسياسيين،
- خطر الحد من الحريات الصحافية.

الفَصْلُ الرَّابِعُ

دور الإعلام

في مكافحة الفساد

الفصل الرابع

دور الإعلام في مكافحة الفساد

مقدمة:

يلعب الإعلام دوراً أساسياً في مكافحة الفساد والتصدي لهذه الظاهرة التي باتت منتشرة في مجتمعاتنا من خلال ما يقوم به من وظيفة كشف المستور كون الفساد يحدث بالخفاء.

فالمفسد بطبيعة الحال لا يستطيع ارتكاب جرائمه على الملأ ومهمة الإعلام هي إظهار الحقيقة وكشف ما يحدث بالخفاء من هنا ينشأ الصراع بين الإعلام والفساد فالمفسدون غالباً بارعون في ارتكاب جرائم الفساد وعلى اطلاع واسع بالقوانين وعلى معرفة ودراية تامة بما يقومون به وكيف يقومون به ولديهم قدرة كبيرة على التمويه وإخفاء جرائمهم.

فعلاقة الإعلام بالفساد علاقة مزدوجة فهي علاقة كشف وعلاقة وجود. ووسائل الإعلام (المقروءة والمسموعة والمرئية) بوصفها تمثل السلطة الرابعة وبالتالي فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية وبذلك تقع عليها مسؤولية كبرى في مكافحة الفساد والتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة والتي لابد في سبيل تحقيق هذه الغاية أن تتحلى بالموضوعية وحس المسؤولية لترصد وتكشف وتتابع أية مخالفات وممارسات فاسدة، بعيداً عن التشهير والتحيز ولا يخفى علينا القدرة التأثيرية لوسائل الإعلام على المجتمع، بالتالي هذا يعطيها أهمية خاصة في قدرتها على التصدي للفساد ومحاربة المفسدين كون الإعلام يتوجه مباشرة لأفراد المجتمع للوصول إلى مجتمع خالي من الفساد.

ولابد أن تمارس وظيفتها الرقابية في مواجهة أي خروج عن القانون أو أي خرق للقوانين أو أي توظيف شخصي للقانون يؤدي مصالح شخصية للمفسدين، وتكون عيون الإعلام متيقظة لأي شبهة فساد.

فالإعلام قد يكون عيون الحكومة التي تعكس حقيقة ما يجري على أرض الواقع في مجتمعاتها ولكن بإعطاء الإعلام قدر من الحرية حتى يستطيع التحرك وباحترام الإعلاميين لهذه الحرية واحترامهم للمهنة التي يمتهنوها منطلقين للبحث عن الحقائق ومحاولة الوصول إلى مجتمع نظيف نوعاً ما بعيداً عن أي مصالح شخصية.

مدى تأثير وسائل الإعلام على أفراد المجتمع:

يعد الإعلام مؤثراً مباشراً على أفراد المجتمع كما أن للإعلام صلة وثيقة بثقافة المجتمع.

إلا إن خطورة الفساد في الجانب الاجتماعي تكمن في إباحة هذه الظاهرة اجتماعياً وتعايش الناس معها في المجتمع على أنها مسألة طبيعية لا يمكن الوقوف ضدها لذلك فإن الإعلام عليه أن يلعب دوراً هاماً في عملية ازدراء الفساد والمفسدين اجتماعياً وإشاعة ثقافة المقاومة لهذه الظاهرة وأن المجتمع يمتلك قوة الردع لها إذا استخدم الوسائل المناسبة التي يمتلكها.

فالإعلام له قوة اجتماعية واقتصادية هامة في المجتمع، وهي قوة رئيسية في تشكيل الرأي العام، وبالتالي تؤثر بشدة على الجهود الوطنية.

والإعلام يؤثر بشكل مباشر على أفراد المجتمع من خلال قدرة وسائل الإعلام على الوصول إلى قطاع كبير من الناس تنطلق من قدرة وسائل الإعلام على مخاطبة جماهير عريضة في وقت واحد، وهذه خاصية من خصائص الإعلام الجماهيري بما يمكن معه التوجيه الجماعي نحو هدف أو قضية معينة واستنهاض الرأي العام لعمل ما سلباً أو إيجاباً وبث مشاعر معينة تحرك الجماهير نحو سلوك أو قرار محدد وكما هو معروف عن مجتمعنا العربي أنه مجتمع عاطفي نجد وسائل الإعلام تحاول أن تستميل الجمهور لصالحها عن طريق تحريك مشاعر العاطفة لديهم.

كما إن وسائل الإعلام تعتبر من المصادر الأساسية للمعلومة عند كثير من الناس، والتي يبني عليها الأفراد مواقفهم بل يمتد إلى القيم وأنماط السلوك، فقد يحدث أن يتقبل المجتمع قيماً كانت مرفوضة قبل أن تحملها الرسالة الإعلامية، أو يرفض قيماً كانت سائدة ومقبولة مستبدلاً بها قيماً جديدة.

لذا فلابد من توظيف الإعلام توظيفاً سليماً بحيث يكون إعلام حي صاحب مبدأ ويتكلم بلسان الناس ويعبر عن ضمير الشعب كما لا بدّ أن يكون مرآة اجتماعية صادقة[1].

دور وسائل الإعلام في محاربة الفساد:

بعد أن بينا تأثير الإعلام على أفراد المجتمع يتضح لنا قوة وخطورة الدور الذي تلعبه وسائل الإعلام في محاربة الفساد والتصدي له وتلعب دورها في مكافحة الفساد على النحو الآتي:

1. نشر الوعي الوقائي والأخلاقي بين أفراد المجتمع بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد.
2. تنظيم حملات توعية للرأي العام لدعم مكافحة الفساد.
3. نشر الدراسات المتخصصة بهذه الظاهرة.
4. تسليط الضوء على مشكلات الجهاز الحكومي.
5. كشف معوقات تحسين الأداء المؤسسي الحكومي.
6. متابعة الندوات والمؤتمرات التي تختص بموضوع الفساد ونشر التقارير عنها وإعطاءها أهمية خاصة.
7. متابعة الإجراءات الحكومية الخاصة بمحاربة الفساد.

---

[1] دراسة حول وسائل الإعلام في المجتمعات الحديثة (تأثيراتها، وظائفها، استخداماتها) د. محمد عبد النبي الموسوي www.al-mousawi.org

8. نشر تجارب الشعوب الأخرى التي نجحت بالحد من هذه الظاهرة ومحاولة تسليط الضوء عليها.
9. المتابعة الجديـــة لقضايا الفساد المثارة وتتبعها للوصول إلى حل نهائي لها.
10. التوعية بأهمية تحقيق الإصلاح الإداري والحاجة للإصلاح وبيان ضرورة تكاتف الجميع للوصول للإصلاح الإداري المنشود.
11. الشفافية في كشف كل ممارسات الإدارات الفاشلة وإثارة قضـــايا الفســـاد وايلاءها الأهمية القصوى بوضعها على سلم أولوياتهـــا واعتبارهـــا مـــن الأهداف الأساسية للإعلام.

إن مثل هذا الجهد يحتاج من الإعلامي إلى:

1. عدم المحاباة أو الخوف من الجهات المتنفذة.
2. استخدام طرق ووسائل جديدة في محاربة الفساد وعدم التراخي في متابعـــة قضايا الفساد.
3. إيمان الإعلامي برسالته الإعلامية وأن يكون صاحب مبدأ لا يتنازل عنـــه أبداً وتحمل الضغوطات التي قد يتعرض لهـــا الإعلامـــي للتخلـــي عـــن قضيته[1].

- كما ويتطلب من **المؤسسات الصحافية** تنظيم دورات تدريبية وتأهيلية فـــي مواضيع الفساد وطرق وأساليب كشف جرائم الفساد للعاملين بها من أجـــل تطوير قدراتهم وإثراء معلوماتهم وأن يكون على قدر لمواجهة المفســـدين لاسيما أن المفسدون أناس متخصصون فالمفسد غالباً ما يكون على معرفة واسعة.

---

[1] مقال بعنوان (دور الإعلام في مكافحة الفساد المالي والإداري) / الكاتب صـــالح الطـــائي / صـــحيفة المؤتمر تاريخ 2009/3/2 على الرابط www.inciraq.com

- كما يتطلب من **الجهات الحكومية** التعاون الكامل مع وسائل الإعلام وعدم إخفاء المعلومات اللازمة عن الإعلاميين من قبل المؤسسات العاملة.
- ويتطلب من **الدولة** ضمان حرية الإعلام والحق في الحصول على المعلومة الذي يعتبر من الأمور الضرورية لمكافحة الفساد مما يفتح المجال واسعاً أمام الإعلام في ممارسة دوره عن طريق الالتزام بالموضوعية في تقديم المعلومات
- لابد من دعم وسائل الإعلام في عملية مكافحة الفساد وهنالك أوجه أساسية لأجهزة وسائل الإعلام متمثلة: بنوعية الصحافة، البيئة القانونية والتنظيمية، تعددية مصادر الأنباء، الدعم المادي للإعلام، إضافة إلى تنمية جمعيات لها علاقة بوسائل الإعلام ومنظمات غير حكومية واتحادات.[1]

العقبات التي تواجه وسائل الإعلام:

1- عدم اكتراث الجمهور[2]: وذلك عائد للأسباب التالية:

أ- عدم متابعة وسائل الإعلام للقضية المطروحة وكأن هدفها في طرح الموضوع لم يأتي انطلاقاً من البحث عن الحقيقة وتحقيق العدالة ومحاربة الفساد وإنما لطرح عناوين مبهرجة للفت أنظار الجمهور، كذلك لإثارة شبهات حول شخصيات معينة بغية تحقيق مآرب شخصية

ب- عدم الاعتماد في بعض الأحيان على مصادر معلومات موثقة واقتصارها بالاعتماد على تناقل المعلومات مما يؤدي لعدم مصداقية بعض وسائل الإعلام كذلك مبالغة من قبل بعض وسائل الإعلام في نقل الحقائق.

ت- التركيز على المقالات النقدية مع غياب للتحقيق الصحفي.

---

(1) دراسة حول دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد؟ / بتينا بيترز على الرابط www. Transparency.org.

(2) دراسة عن دور الإعلام في مكافحة الفساد / علي نجيب عواد / موقع نسكو.

2- عدم الواقعية (من وجهة نظر الجمهور): وكأن الإعلام بناء على ذلك ينادي بنظريات لا تكون قريبة من الواقع بناء على مقارنة الجمهور بما يحدث على أرض الواقع من جرائم فساد ترتكب من كبار الموظفين وكأن الفساد أصبح عرفاً سائداً.

3- عدم التنسيق بين المؤسسات الرسمية وأجهزة الإعلام: إذ لو كان هنالك تنسيق لتمكنا من القضاء التام على تلك الظاهرة، حيث يواجه الإعلاميين عدم التعاون من بعض كبار الموظفين كونها تتعارض والمصالح الشخصية للموظف الفاسد ومن هنا تحدث الصدامات مع وسائل الإعلام.

4- عدم التنسيق بين أجهزة الإعلام: فبعض الجهات الإعلامية هدفها جذب أكبر عدد من الجمهور إليها وتحقيق مصالح خاصة وليس القضاء على الفساد فكل يهمه مصلحته وليس المصلحة الكبرى الهادفة لمحاربة الفساد والقضاء عليه.

5- سوء اختيار نوعية وسائل الإعلام[1]: حيث هناك وسائل إعلام أهدافها رخيصة ومصالحها شخصية بحتة تؤثر على المتلقي من الجمهور مما يدفعه إلى التشكيك في صدق بقية وسائل الإعلام .

6- عدم وجود دور إعلامي حقيقي لتوعية المواطن بخطورة قضايا الفساد وكيف يمكن مواجهة الفساد والتصدي له.

7- التركيز على التغطية الصحفية للخبر بالاهتمام بقضايا فساد بعينها دون التحدث عن الظاهرة ككل وكيفية توعية المواطنين لاتخاذ مواقف ضد عمليات الفساد[2].

---

[1] دراسة عن دور الإعلام في مكافحة الفساد / علي نجيب عواد / موقع نسكو.

[2] التقرير الثاني للجنة النزاهة والشفافية/وزارة الدولة للتنمية الادارية – العمل أولوياته وآلياته– جمهورية مصر العربية آب/2008 على الرابط www.ad.gov.eg

متطلبات نجاح وسائل الإعلام (حلول للعقبات السابقة):

الأمور المطلوبة من وسائل الإعلام:

1. المصداقية: حتى إذا قال الإعلام شيئاً يستحق بذلك أن نصدقه وهذا يتطلب أعطاء الأولوية للتحقيق وليس للتعليق بحيث يكون الهدف هو التحقيق للوصول للحقيقة المنشودة، كذلك لا بد من تجنب المبالغة لما لها من فقدان في مصداقية الخبر الصحفي

2. المتابعة والجدية: من قبل وسائل الإعلام للموضوع المطروح للوصول إلى حل نهائي له فكثيراً ما تثير وسائل الإعلام قضية فساد وتحدث ضجة كبيرة في المجتمع ثم ما يلبث أن ينساها الناس فنحن لسنا بحاجة لإثارة فضائح بقدر ما نحن بحاجة للمتابعة والجدية من خلال التحقق من قبل وسائل الإعلام وليس الإثارة فقط.

3. تجنب اغتيال الشخصية والاهتمام بأمور الفساد الجوهرية.

4. التخصيص وليس التعميم فلا يجوز تعميم الفساد على الجميع فهذا يبعدنا عن الحقيقة فالتعميم دائماً ما يضللنا عن الحقيقة فالفساد يأتي من أشخاص معينة وليس من فراغ فالحديث الإعلامي عن الفساد لابد أن يكون واضحا مخصصاً وليس غامضاً معمماً.

5. التأكيد على حرية وسائل الإعلام في الحصول على المعلومات ونشرها لا سيما المتعلقة بقضايا الفساد.

الأمور المطلوبة من السلطات المختلفة في الدولة:

- دعم الإعلام من قبل السلطات المختلفة وجميع المؤسسات العاملة حيث أن المعركة ضد الفساد معركة قاسية وطويلة فهي تحتاج إلى أن تتكامل الأدوار فالإعلام وحده دون تعاون من السلطات لا يستطيع محاربة الفساد إذ لابد من التعاون والتكامل بين جميع سلطات الدولة وأن تعرف كل جهة الدور الذي تقوم به فالإعلامي مهمته كشف الحقائق وبالتالي هو ليس

قاضي ليحاسب الناس فلابد من أن تتكامل المهمة ويعرف كل حدوده ودوره الذي يقوم به مستخدماً بذلك جميع طرقه وأساليبه دون أن يحل أحد مكان احد وبالتالي يتحقق التكامل والتكاتف في مواجهة الفساد بعيداً عن حدوث أي صدامات بين وسائل الإعلام والسلطة.

الأمور المطلوبة من أفراد المجتمع (الجمهور المستهدف):

- استخدام الوسائل الإعلامية الموثوقة والأشخاص الذي يتمتعون بمصداقية حيث يصبح القارئ أو المشاهد على مقدرة بتحديد الإعلام والإعلامي الصادق الذي يستحق المتابعة.

الإعلام الفاسد:

هل هناك وسائل إعلامية فاسدة ويقف ورائها أشخاص يحاولون التكسب من وراء إثارة بعض القضايا والوقوف في جانب معين دون الآخر لتحقيق مصالح خاصة؟

كما هو معروف قدرة وسائل الإعلام في التأثير على أفراد المجتمع ولكن ما هو الحال لو فسد هذا الإعلام فبدلاً من تصدي الإعلام لمحاربة الفساد نجدنا أما إعلام فاسد تتسخر أقلامه وميكرفوناته المأجورة لخدمة أشخاص معينة.

فالإعلام كأي جهة قد ينخره الفساد وذلك يعود إلى القائمين على هذه الوسائل.

وبالطبع يجب أن لا يتم تعميم ذلك على الوسائل الإعلامية بشكل عام.

ونقول الآن ما الحل إذا فسد الإعلام؟ ما العمل إذا فسدت وتلوثت أقلام وكاميرات وميكرفونات العاملين في مهنة نقل الحقائق وكشف المفاسد وتحول الإعلاميين إلى مجرد قارعي الطبول يحاولون بصوت طبولهم العالية إخفاء صوت المقطوعة التي يعزفها المفسدون متناسين أن بعض الناس بدأت تمل وتنفر من صوت طبولهم العالية وتقلب بعض الإعلاميين وقدرتهم على تغيير مواقفهم بسرعة فائقة.

أو أن يستغل الإعلامي وظيفته في تصفية حسابات شخصية له فيصبح أعداءه فاسدون يطاردهم ويتهمهم بالفساد مستغلاً بذلك وظيفته كإعلامي هدفه أولاً وأخيراً إظهار الحق وإعلاء كلمته مستندين إلى قدرتهم التأثيرية على أفراد المجتمع فيحاولون إظهار ما يريدون وتلوين الحقائق بالألوان التي يختارون حتى تظهر اللوحة مرسومة بالألوان التي اختاروها رافعين شعار محاربة الفساد وعداوة المفسدون الذي يخفي تحته شعارات أخرى.

هل تتم محاربة الفساد بتصيد أخطاء فلان من أجل تصفية حساب معين، والسكوت على أخطاء ألف فلان آخر.

تقوم منذ فترة حملات تستهدف أشخاصاً بعينهم ويختص إعلاميين وصحفيين في تصيّد كل ما يخص تلك الشخصيات، والإكثار من الحديث عنها وإظهار أخطاءها وتتركز على المطالبة بالإطاحة بها وكأن الهدف من وراء تلك الحملة هو الإطاحة بتلك الشخصية.

ولكن لا أحد منهم يطالب بمحاكمة المفسدين أو إعادتهم لما أخذوا ومحاولة إصلاح ما تم تخريبه من قبل المفسدين.

وفي المقابل نجد إعلاميين المديح تهب للدفاع عن تلك الشخصيات وتحاول تبرير أخطاءها وتجميل أفعالهم وتلميع صورتهم التي ما يلبث الغبار أن يغطيها فتصبح بحاجة الى تلميع مرة أخرى.

وبعد أن تنتهي الحملة وتبرد النار التي أشعلتها تبدأ الإخبار بالتسرب:

(أن الذين أشعلوا الحملة أشعلوها لمصالح شخصية بحتة، ربما كانوا يحصلون على بعض الامتيازات التي أوقفت عنهم، مستخدمين أسلوباً للضغط لاستعادة ما خسروا مستغليين بذلك وظيفتهم وتأثيرهم على أفراد المجتمع.

وأن سبب إيقاف تلك الحملة أن الذين أشعلوها قبضوا الثمن لإيقافها والسكوت عنها).

هذا كله بالطبع يشكل نوع من أنواع الابتزاز من قبل الإعلاميين أو الإداريين والمالكيين لوسائل الإعلام ابتزاز من نوع جديد دعونا نسميه / الابتزاز الإعلامي (إما أن تدفع أو تثار قضايا الفساد تحت شعار محاربة الفساد و القضاء عليه).

أيضاً لا بد من التنويه إلى وجود ممارسات غير أخلاقية في وسائل الإعلام متمثلة بقبض الأموال نقداً لقاء كتابة مقال أي انتشار جريمة الرشوة في الأوساط الإعلامية ولا بد من محاربة فساد الإعلام حتى لا تصبح ظاهرة وما تؤديه هذه الظاهرة من نتائج وخيمة على المجتمع

وهنا يقف القارئ في حيرة من أمره بين مصدق لما سمع ومكذب وبذا تنتفي صفة المصداقية عن وسائل الإعلام مع عدم قناعة الجمهور المتلقي بقدرة الإعلام على مكافحة الفساد والتصدي له.

وهذه بعض الحلول المقترحة للحد من فساد الإعلام[1]:

1. الفصل بين الإدارة والملكية في الصحافة.
2. تنظيم مدونة سلوك تنظم العمل الصحفي وتؤكد على احترام أخلاقيات المهنة مع التأكيد على ضرورة التقييد بمدونة سلوك تنظيم العمل الصحفي ونشر مبادئ العمل الصحفي عبر شبكة معلومات متخصصة وتنظيم البرامج التدريبية على تطبيق الأخلاق في الصحافة ومراقبة الخروقات الصحافية وإعداد تقارير حول قضايا أخلاقية في مهنة الصحافة .

للمزيد انظر إلى:

[1] مقال بعنوان (محاربة الفساد هبات وفزعات أم مأسسة وثقافة؟) للكاتب عاطف الفراية / صحيفة أخر خبر تاريخ 2008/9/2 /www.akherkhabr.com

[2] دراسة حول دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد؟ / بتينا بيترز على الرابط www. Transparency.org

[3] المصدر نفسه.

3. أن تحتل محاربة الفساد الأولوية على جدول أعمال أي صحيفة أو مؤسسة إعلامية.
4. ضرورة التأكيد على حرية واستقلالية وسائل الإعلام.
5. معاقبة الإعلامي الذي يثبت عدم صدقه وإثارته مواضيع لتحقيق مآرب شخصية ومحاولته اغتيال شخصية معينة من خلال تتبع القضية المثارة، واعتبارها جريمة لردع الإعلاميين عن مثل هذه الممارسات.
6. دفع رواتب جيدة للصحافيين.

مما تقدم يمكن القول:

فالإعلام إذا توجه وجه صحيحة وإذا كان الإعلاميين أصحاب رسالة ومبدأ يكون أحد الوسائل المهمة لمكافحة الفساد والقضاء عليه ويكون مرآة صادقة تعكس الحقيقة ويكون بمثابة ضمير حي للشعب إذ أنه يتوجه لأفراد المجتمع مباشرة كما يساهم بشكل ايجابي بتطهير المجتمع من بعض المعتقدات السلبية الراسخة في أذهان بعض الناس.

فمن خلال إعلام صادق نزيه مهمته كشف الحقائق قد نتمكن من القضاء على الفساد والوصول إلى مجتمع ينبذ الفساد ويحاربه ويعتبر أي فعل فساد فعل إجرامي يتوجب العقاب.

الفصل الخامس

مفهوم الفساد

الفصل الخامس

مفهوم الفساد

1. **مقدمة**:

إن الفساد ظاهرة قديمة نهى الله سبحانه وتعالى عنها بقوله: ﴿وَلَا تَبْغِ ٱلْفَسَادَ فِي ٱلْأَرْضِ إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُحِبُّ ٱلْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾﴾ [القصص: الآية 77] وأعطاه شكسبير دوراً في مسرحياته، وجعلته بعض القوانين والدساتير جريمة تعادل خيانة الوطن...... وهي ليست ظاهرة محصورة في بلد معين أو مكان معين أو شريحة معينة أو مشروعات اقتصادية معينة، وإنما هي ظاهرة يمكن أن يمارسها الفرد في كل زمان ومكان ولكنها اكتسبت اهتمام لدراسة أثارها في العصر الحديث وخاصة بعد أن اتسع انتشارها.

ويمكن الإشارة إلى أن الاهتمام الكبير بظاهرة الفساد في السنوات الأخيرة في يمكن أن يرجع إلى عدة عوامل أهمها:

أ- زيادة عدد الحكومات الديمقراطية في العالم، بما يصاحبها من ظهور وسائل الإعلام الحرة والبيئة التي تمكن من مناقشة هذه الظاهرة بعد أن كان الخوص فيها محرما.

ب- العولمة وتطور الأعمال الدولية وخاصة في مجال التجارة والتي أتاحت احتكاكاً متزايداً بين الدول والشعوب.... ومحاولات الشركات الحصول على العقود من خلال رشوة المسؤولين وقيام الشركات الأخرى برفع الدعاوى بأنه تم استبعادها نتيجة فساد عملية إرساء العقود.

ج- خصخصة المشروعات العامة زادت في انتشار هذه الظاهرة...... ويتم ذلك عن طريق احتكار المعلومات عن الشركات التي يتم تحويل ملكيتها من القطاع

العام إلى القطاع الخاص لوضعها في متناولة أشـخاص محـددين أو مقـربين بسبب حالة الفساد الإداري.

2. مفهوم الفساد المالي والإداري:

مما لاشك فيه إن الفساد المالي والإداري أصبح سمة بـارزة مـن سـمات العصر الحديث، رغم إن نشأته تعود في جذورها إلى بداية الخليقة ونشأت البشرية، وذلك بدلالة ما ورد في القران الكريم من قصص الخلائق ومنـذ ادم عليه السلام، إذ إن أول من بدأ بالإفساد هو إبليس الذي استأذن رب العزة تعـالى: ﴿قَالَ رَبِّ فَأَنظِرْنِي إِلَىٰ يَوْمِ يُبْعَثُونَ ۝٧٩ قَالَ فَإِنَّكَ مِنَ الْمُنظَرِينَ ۝٨٠ إِلَىٰ يَوْمِ الْوَقْتِ الْمَعْلُومِ ۝٨١ قَالَ فَبِعِزَّتِكَ لَأُغْوِيَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ ۝٨٢ إِلَّا عِبَادَكَ مِنْهُمُ الْمُخْلَصِينَ ۝٨٣ قَالَ فَالْحَقُّ وَالْحَقَّ أَقُولُ ۝٨٤ لَأَمْلَأَنَّ جَهَنَّمَ مِنكَ وَمِمَّن تَبِعَكَ مِنْهُمْ أَجْمَعِينَ ۝٨٥﴾ (الآيات 79، 80، 81، 82، 83، 84، 85 من سورة ص). واليوم تعد ظـاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية واسعة الانتشار، وذات جذور تأخـذ أبعـاداً واسعة وتتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شـموليتها من مجتمع إلى آخر، وهو داء خطير يهلك الحرث والنسل لم تسلم منه أي دولة في العالم متقدمة كانت أم نامية، ولكن بدرجات ونسب متفاوتة، وهذا ما تؤكده العديـد من الدراسات بان الفساد المالي والإداري يقل كثيراً في الدول ذات الاقتصاد القوي، والمستوى المعيشي المرتفع، بينما يرتفع بمعدلات و وتائر كبيرة في الدول الناميـة بصفة عامة، وذات المستوى المعيشي المنخفض على وجه الخصوص. ويتجلى ذلك من خلال الأوجه العديدة للفساد المالي والإداري، كانتشار الرشوة، والتسـيب بـين الموظفين وضعف الإنتاجية وتفشي المحسوبية والوساطة وزيادة الـروتين وتعقيـد الإجراءات في تنفيذ المعاملات. سوف يتناول الباحث في هذه الفقرة مفهوم الفساد، ومظاهره، وأسبابه وآثاره وانعكاساته.

3. مفهوم الفساد لغة واصطلاحا:

لقد دأب معظم الباحثين الأكاديميين على تحديد معاني المصطلحات التي تستعمل في بحوثهم، وذلك لكي لا تخرج النقاشات والتحليلات عن إطارها الموضوعي ويتشتت جهد الباحث بدلا من التركيز على نقاط محددة. وعليه سوف يتم تحديد معنى الفساد لغة وتعريفه اصطلاحا.

الفساد لغة:

ورد الفساد في معاجم اللغة في (فسد) الشيء يفسد بضم السين (فسادا) فهو فاسد، والمفسدة ضد المصلحة. كما ورد الفساد في القران الكريم في مواضع عديدة ليدل على معاني مختلفة، فقد ورد ليعبر عن (الطغيان والتجبر)، كما في قوله تعالى: ﴿لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي ٱلْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا﴾ (الآية 83 من سورة القصص)، أو (الجدب والقحط) كما في قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِي ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴿٤١﴾﴾ (الآية 41 من سورة الروم)، أو (عصيان إطاعة الله) كما في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا جَزَٰٓؤُا ٱلَّذِينَ يُحَارِبُونَ ٱللَّهَ وَرَسُولَهُۥ وَيَسْعَوْنَ فِي ٱلْأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُوٓا أَوْ يُصَلَّبُوٓا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلَٰفٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ ٱلْأَرْضِ ذَٰلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي ٱلدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي ٱلْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴿٣٣﴾﴾ (الآية 33 من سورة المائدة).

تعريف الفساد اصطلاحاً:

لقد وردت تعاريف عديدة للفساد، إذ لا يوجد تعريف واحد محدد له، إلا أنها تمحورت جميعها على مضمون واحد وهو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية.

كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء الى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

لقد ارتبط مفهوم الفساد في أذهان العديد من البشر بالشر، و ربما يكون اصدق تعريف له هو الذي **ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية** "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق مكاسب خاصة، ويشتمل ذلك على جميع أنواع رشاوى المسؤوليين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين، ولكنه لا يتضمن الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع".

كما تتعدد مفاهيم الفساد وتختلف تبعاً لطبيعة الفساد ومدى شموليتها على النحو التالي:

أ- الفساد انحراف أخلاقي لبعض المسؤليين العموميين (Tanzi,1993:560)

يركز هذه التعريف على طبيعة الفساد باعتباره انحراف عن الأخلاق الفاضلة من قبل فئة من موظفي الدولة الذي يتخذون القرارات المرتبطة باستغلال موارد المجتمع. وهكذا يشتمل الفساد على الرشوة والاختلاس والغش والتهرب الضريبي... ونعتقد أن هذا التعريف يتسم إلى حد ما بعدم الدقة لأنه يركز على جانب واحد من أوجه الفساد المتمثل بالبعد الأخلاقي وهذا البعد بالتأكيد يختلف من مجتمع لآخر، فما قد يكون أخلاقياً في مجتمع ليس بالضرورة أن يكون كذلك في مجتمع آخر. (الفضولي، 1998، 187).

ب- الفساد هو بيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق مصالح شخصية... وهذا التعريف مفهوم ضيق يرتبط بتحويل ملكية القطاع العام إلى الخاص...... وبذلك فإن هذا التعريف أغفل أنواع أخرى من الفساد كالرشوة والفساد في المنشآت والمؤسسات الخاصة.

ت- الفساد هو الاستغلال السيء للوظيفة العامة أو الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة.وقد تبنى هذا التعريف البنك الدولي وهو أكثر عمومية من التعريفين السابقين.

ويرى الباحث انه في إطار هذا البحث يمكن أن ينظر إلى الفساد المالي والإداري بأنه التغيير غير المرغوب فيه في المعاملة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الذي يمثل تقويضا للثقة العامة، أو خرقا للقوانين والسياسات والإجراءات التي توضع موضع التنفيذ للصالح العام، لغرض تحقيق المنافع الشخصية على حساب المجتمع، وذلك بإعطاء أو اخذ الرشاوى أو الامتيازات، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية.

ويمكن القول إن الفساد ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية ولا يقتصر وجودها على بلد دون آخر وإنما توجد في كافة دول العالم (المتقدم والنامي) وغن اختلف مدى خطورتها وتتلخص في قيام المسؤولين باستغلال مراكزهم من أجل تحقيق مصالحم الذاتية...والفساد تتعمق أثاره الاقتصادية عندما يرتبط بمشروعات مهمة..كمشروعات البنية التحتية. وفي هذا الحال يقع عبئه على أفراد المجتمع جميعاً، أو قد يكون أثره محدوداً عندما يكون مرتبط بالموظفين في المراكز الإدارية الدنيا، ويكون ضحاياه في هذه الحال المواطنون الذين عليهم أن يتحملوا تكاليف إضافية لإنجاز معاملاتهم الرسمية.

4. أسباب ظهور الفساد المالي والإداري:

لا يمكن معالجة الظواهر السلبية التي تعاني منها المجتمعات ما لم يتم تشخيص أسبابها وبواعث نشؤها. وقد حدد البنك الدولي World Bank مجموعة من الأسباب لظهور الفساد المالي والإداري أبرزها ما يأتي:

ث- تهميش دور المؤسسات الرقابية، وقد تكون تعاني من الفساد هي نفسها.

ج- وجود البيروقراطية في مؤسسات الدولة.

ح- حصول فراغ في السلطة السياسية ناتج عن الصراع من اجل السيطرة على مؤسسات الدولة.

خ- ضعف مؤسسات المجتمع المدني وتهميش دورها.

د- توفر البيئة الاجتماعية والسياسية الملائمة لظهور الفساد.

إضافة إلى ما تقدم، يمكن تحديد ثلاثة أبعاد لأسباب حدوث الفساد المالي والإداري وهي:

- **البعد السياسي،** تتمثل أسباب الفساد الإداري والمالي بالإرادة السياسية الضعيفة التي تتعايش مع الفساد، ولا تمتلك المبادرات لمكافحته، فإنها حتى وان أعلنت عن إصلاحات، فإنها تبقى من قبيل العبث، ويصبح من ثم وجود المصلحين بلا معنى، حتى وان توفرت لديهم الجدية والرغبة الصادقة في الإصلاح. وبدون الإرادة السياسية، فان مواجهة الفساد ستقتصر على الشكل ليس إلا، ويبقى دور المصلحين مقتصرا على المناشدات والنداءات والتمنيات التي لا تغني ولا تسمن من جوع. وان غياب الإرادة السياسية يؤدي إلى غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية. وعند هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي. كما تتعطل إلى حد بعيد آليات الرقابة في الدولة ويخبو وازع المساءلة والمحاسبة، حيث إن الحكومة لا تحاسب الإدارة مع علمها بالفساد المستشري في أوصالها، وان يد القضاء لا تطول المسؤولين في الدولة مهما قيل أو عرف أو شاع عنهم، وان هيئات الرقابة تكون معطلة أما بفعل شدة الفساد الذي يتجاوز في أبعاده قدرتها، أو لان دم الفساد اخذ يدب في عروق بعضها.
- **البعد الاقتصادي،** يتمثل في البطالة وتدني الرواتب والأجور وتباين الدخول بشكل كبير وانخفاض مستو المعيشة بشكل عام، فضلا عن غياب الفعالية الاقتصادية في الدولة وكثرة الصفقات التجارية المشبوهة أو الناتجة عن عمليات السمسرة يحتل الفساد المالي فيها حيزا واسعا.
- **البعد الاجتماعي،** يتجلى عندما يغدو لكل شيء ثمن يقاس بالعملة، وعندما يغدو للقيام بواجب وظيفي معين ثمن، ولإجراء معاملة مع إدارات الدولة ثمن، ولتصريف أعمال الحكم ثمن، وللكلمة في وسائل الإعلام ثمن، ولحكم

القضاء في بعض الحالات ثمن. وعندما يصبح لكل شيء ثمن، فان الفساد قد أضحى في حياتنا العامة من صلب ثقافة المجتمع وبذلك يكون المجتمع في هذا الحال قد ابتلي بما نسميه ثقافة الفساد، وعندما يكون الفساد من صلب ثقافة المجتمع يصعب علاجه. فالفساد لا ينتج إلا مزيدا من الفساد، والفاسد لا يرى في فساد عيبا، وهنا يشكل الفساد طوقا يحتاج إلى من يكسره بقوة خارقة.

فالفساد حالة من الانسلاخ عن القيم والمبادئ الدينية والأخلاقية والوطنية التي تمثل الحالة السليمة الصحيحة للتحكم الذاتي وبالتالي فإن هذا الانسلاخ لابد أن يحدث خالاً ذا تأثيرات سلبية بصرف النظر عن ماهية وطبيعة ذلك الخلل سواء أكانت مادية أم اقتصادية أم غير ذلك. ومع التسليم بان جوهر الفساد واحد فإنه يمكن التمييز بين زمرتين منكرتين من الفساد من حيث الحجم:

1. الفساد الصغير (Minor Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.ومن صنف الفساد الأصغر على سبيل المثال (قيام المواطن بالكذاب والالتفاف على الحقائق للحصول على منفعة أو قرض يخالف التعليمات والأنظمة- قيام المعلم بالتقاعس في التدريب لدفع الطلاب الى تلقي الدروس الخصوصية- تلكؤ الموظف في انجاز المعاملات واختلاف العراقيل للحصول على الرشاوي بذريعة الحاجة وعدم كفاية الراتب الشهري هدر الوقت المخصص للعمل بمختلف صور ذلك الهدر- تسلط عنصر شرطة المرور على سائقي المركبات- تهرب المواطن من تسديد الضرائب والرسوم القانونية...الخ.

2. **الفساد الكبير (Gross Corruption)**

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم وأشمل وأخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة. ومن صنف الفساد الأكبر على سبيل المثال(الخيانة والفساد السياسي...استخدام السياسة مطيه لتحقيق مآرب مشبوهة على حساب الوطن- أي تصرف يؤدي إلى إساءة إلى لحمة وتماسك المجتمع- إساءة استخدام السلطة- إهمال الواجب والتقاعس عن أداء المهام المؤتمن عليها- إفشاء الأسرار وتقاضي العملات والرشاوي والصفقات المشبوهة تعطيل القوانين وتطويعها بهدف الحصول على مكاسب شخصية- استغلال المال العام والمنشآت والموارد العامة لمصالح شخصية- محاصرة الفكر وإعاقة الحالة الثقافية والعلمية وإتباع أي سلوك من شأنه الإساءة إلى صورة الوطن وإلى سمعة المجتمع- إساءة الأمانة العلمية والتعليمية..الخ.

أما عن أنواع الفساد من ناحية الانتشار:

1. فساد دولي:

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

2. فساد محلي:

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية).

الفصل السادس

التعريف

بأشكال الفساد

الفصل السادس

التعريف بأشكال الفساد

على الرغم من أن صور الفساد قد تتداخل وتتشابك بعضها مع بعض في كثير من الأحيان، فإنه من المفيد التمييز بين هذه الصور المختلفة للفساد. وفي هذا الخصوص يمكن تصنيف أشكال الفساد وفقاً لعدد من المعايير أهمها:

1) الكيفية التي يمارس بها الفساد.
2) المستوى الوظيفي لمن يتورط في ممارسات الفساد.
3) المجال الذي يمارس فيه الفساد.

1) أشكال الفساد وفقاً للكيفية التي يمارس بها:

يرى (Amundsen,1999) أن الصور الرئيسية للفساد تتمثل في الرشوة المحسوبية الابتزاز، الاختلاس، الاحتيال.

أ- الرشوة: Bribery

الرشوة هي إعطاء أو تلقي شيء ذي قيمة (نقدية أو غير نقدية) في إطار معاملة تتسم بالفساد، وعلى الرغم من أن الرشوة تقدم لتجاوز اللوائح والقوانين، فإنه أحياناً ما يقدمها الفرد (طبيعياً أو معنوياً) مضطراً للحصول على حق من حقوقه لم يكن ليحصل عليه من دون تقديم الرشوة.

ويرى كثير من الباحثين أن عملية الرشوة هي جوهر ظاهر الفساد، أو الشكل الرئيسي للفساد. وبوجه عام تعرف الرشوة بأنها "مبلغ ثابت أو نسبة معينة من قيمة صفقة ما، أو أي شكل من أشكال المنافع (نقدية أو غير نقدية) يقدم إلى أحد موظفي الحكومة الذي يتمتع بسلطات معينة تمكنه من منح مزايا لا يقرها القانون للفرد أو الجهة التي تقدم الرشوة".

وتأخذ هذه المزايا صوراً متعددة مثل: تجنب بعض الأعباء الضريبية (التهرب الضريبي)، الحصول على بعض المزايا الاحتكارية، الفوز بعقود ضخمة لتوريد سلع أو خدمات أو القيام بمشروعات حكومية، تراخيص الاستيراد والتصدير، عدم الالتزام بقوانين المحافظة على البيئة حتى الدعم السياسي. لذا أحياناً يطلق على الرشوة "النقود المسهلة" (Speed or Grease Money).

إن التعريف السابق يشوبه بعض القصور، إذ أنه لا يأخذ في الاعتبار "الفساد الخاص" أو الفساد الذي يتم بعيداً عن نطاق الأنشطة الحكومية، مثال ذلك ممارسات الفساد التي تتم بين الأفراد وبعضهم البعض، أو التي تتم بين الأفراد الطبيعيين ومؤسسات الأعمال، أو بين مؤسسات الأعمال وبعضها البعض، ولذا تمكن إعادة تعريف الرشوة على النحو التالي:

"الرشوة هي شيء ذو قيمة نقدية أو غير نقدية يقدم إلى فرد (أو أكثر)، يمثل الحكومة أو مؤسسة أعمال، يتمتع بسلطات معينة تمكنه من منح مزايا لا تقرها اللوائح والقوانين أو تمكنه من إقرار حق من الحقوق لم يكن الراشي ليحصل عليه من دون تقديم هذه الرشوة".

ونظرا إلى أن الرشوة هي أكثر مظاهر الفساد انتشاراً تصدر منظمة الشفافية الدولية ما يعرف "بمؤشر الرشوة" Bribery Index، وذلك للتعرف على مدى انتشار الفساد في المجتمعات المختلفة.

ب- المحسوبية: Favoritism

تتمثل المحسوبية في استغلال السلطة أو النفوذ للمحاباة أو التحيز لفرد أو جهة معينة على نحو يتعارض مع القوانين والتشريعات، مثال ذلك أن يمنح بعض من يتمتعون بسلطة معينة (سواء في جهة حكومية أو مؤسسة خاصة) مزايا معينة أو تسهيلات لفرد أو جهة معينة بسبب وجود صلة قرابة أو صداقة أو علاقة

خاصة. ويرى بعض الباحثين في علم الاجتماع أن "المحسوبية" تنشأ نتيجة ميل فطري في الإنسان إلى تفضيل أعضاء الأسرة أو الأقارب أو الأصدقاء.

وتمثل المحسوبية أحد أهم أشكال الفساد بما تسببه من آثار اقتصادية واجتماعية سلبية، مثل التوزيع غير العادل لموارد البلد وشغل الوظائف بغير المؤهلين، وما يخلق الشعور بالظلم والقهر الاجتماعي.

وتعد "محاباة الأقارب" Nepotism صورة خاصة من صور المحسوبية، يفضل فيها متخذ القرار ويميز أفراد أسرته أو أقاربه على أسس غير موضوعية، ومن الأمثلة الشائعة لمحاباة الأقارب اختيار كثير من حكام الدول النامية بعض أفراد أسرهم وأقاربهم لتولي مناصب سياسية واقتصادية وعسكرية من دون أن يكونوا مؤهلين لشيء إلا لتأمين السلطة وضمان الولاء.

ويمكن القول إن أخطر أشكال المحسوبية هي "المحسوبية الدستورية أو المحسوبية المقننة"، وذلك عندما يستغل الحاكم حقه "الدستوري" في اختيار من يتولون المناصب المهمة في الوزارات وأجهزة الأمن والدفاع والسلك الدبلوماسي والشركات المملوكة للدولة، والدفع بأفراد أسرته أو أقاربه أو أصدقائه لتولي هذه المناصب من دون سند من خبرة أو كفاءة الأمر الذي يخلق بيئة مواتيه لانتشار الفساد. ويلاحظ أن هذه الممارسات شائعة في معظم الأنظمة غير الديمقراطية السلطوية.

ج- الابتزاز: Extortion

الابتزاز هو قيام فرد أو جهة معينة بانتزاع شيء ذي قيمة (قيمة غالباً وليس دائما) قسراً مقابل عدم استخدام السلطة أو النفوذ أو العنف من قبل هذا الفرد أو الجهة على نحو يضر بالمبتزين أو مصالحهم، والمقصود بالابتزاز هنا هو قيام بعض المسؤولين أو موظفي الحكومة بالحصول على مزايا أو منافع خاصة من

أفراد طبيعيين أو مؤسسات نقدي مقابل عدم عرقلة إجراءات الحصول على ترخيص معين من قبل مقدم طلب الحصول على ترخيص.

ويمكن التمييز بين نوعين من الابتزاز:

- الابتزاز من أسفل (أدنى).
- الابتزاز من أعلى (من القمة).

أما النوع الأول (الابتزاز من أسفل) فيشير إلى عمليات الابتزاز التي تتم من قبل طبقات أو فئات غالباً ما ينظر إليها على أنها تمثل قاع المجتمع، مثل العصابات المنظمة والخارجين عن القانون، حيث تستخدم هذه الفئات التهديد والإكراه للحصول على ثمن الأمان أو عدم التعرض للأفراد أو مؤسسات الأعمال.

والنوع الثاني (الابتزاز من أعلى) يتم من قبل فئات تمثل قمة المجتمع، ويحدث هذا عندما يبتز بعض المسؤولين أو كبار موظفي الحكومة الأفراد أو مؤسسات الأعمال للحصول على منافع أو مزايا خاصة. وهناك صورة أخرى من صور الابتزاز من أعلى أكثر "تنظيماً" وفيها تقوم بعض الأجهزة الحكومية (مثل الأجهزة الأمنية) بعملية الابتزاز.

د- الاختلاس: Embezzlement

الاختلاس هو الاستيلاء على شيء ذي قيمة اقتصادية من قبل من يتولى إدارة أو المحافظة على هذا "الشيء". مثال ذلك أن يستولى أحد العاملين في شركة ما على أصول ذات قيمة تمتلكها الشركة أو عندما يستولي أحد مسؤولي أو موظفي الحكومة على جزء من الأصول العامة (المملوكة للشعب) أو استغلالها لمصالح خاصة.

وعلى الرغم من أن الاختلاس يعد أحد أشكال الفساد فإن معظم تعريفات الفساد لا تشمل الشكل من أشكال الفساد. ويظهر صعوبة تتبع ومحاربة هذا الشكل من أشكال الفساد في مؤسسات الدولة أو الحكومة، فالقانون يكل لصاحب أو

أصحاب المؤسسة الخاصة الحق في المطالبة واسترداد ما اختلس، أما الموظف العام أو المسؤول الذي يختلس فلا تمكن ملا حقته إلا إذا توافرت الرغبة لدى القيادة السياسية أو السلطة التنفيذية في ذلك، فمن الناحية القانونية لا يحق لفرد من أفراد المجتمع ملاحقة من يختلس جزءاً من المال العام، فالمال العام، لا يمثل ممتلكات فردية، ومن ثم فإن المواطنين أو أفراد المجتمع لا يتمتعون بالصفة القانونية التي تعطيهم الحق في المطالبة باسترداد ما اختلس أو سرق، وهو ما نبه بعض الأنظمة القانونية والتشريعية إلى هذه الثغرة وبالتالي جعلها تعطي أي فرد منن أفراد المجتمع الحق في المطالبة باسترداد ومعاقبة من يختلس المال العام.

وتتطلب مكافحة هذا الشكل من أشكال الفساد وجود رغبة سياسية ونظام قانوني – قضائي مستقل يتمتع بالكفاءة والنزاهة. والاختلاس هو أحد أشكال استغلال السلطة فغالباً لا يستطيع "المختلس" الاستيلاء على شيء ما إذا لم يكن يتمتع بسلطة إدارة هذا الشيء. وعلى الرغم من أن معظم الباحثين يرون أن الرشوة هي أخطر أشكال الفساد فإن الاختلاس قد يفوق الرشوة تأثيراً إذا ما تم من قبل الطبقة الحاكمة، فعندئذ يتحول الاختلاس إلى عملية نهب منظم واستنزاف مستمر وواسع النطاق للموارد العامة.

ويمكن القول إن أخطر صور الاختلاس هو "الاختلاس الضمني" أو "الاختلاس غير المباشر"، الذي يتمثل في استغلال أصحاب السلطة نفوذهم السياسي بشكل غير مباشر لتوسيع نطاق أعمالهم الخاصة على حساب المصلحة العامة.

هـ- الاحتيال: Fraud

الاحتيال هو جريمة اقتصادية تتضمن نوعاً من الغش أو الخداع أو التحاليل، وفي إطار ظاهرة الفساد يمكن تعريف الاحتيال بأنه "القيام بتشويه أو تزييف المعلومات والحقائق لتحقيق منافع خاصة" وقد تتم عمليات الاحتيال بين الأفراد وبعضهم البعض، وقد تتم بوساطة مسئولين سياسيين أو موظفي الحكومة. وبالطبع

فإن عمليات الاحتيال التي تتم من قبل أعضاء السلطة التنفيذية هي الأكثر خطورة، إذ يكون جميع أفراد المجتمع "ضحية" هذا الاحتيال.

2) أشكال الفساد وفقاً لمستوى السلطة التي يتمتع بها من يتورطون في ممارسات الفساد:

وفقاً لهذا المعيار يمكن التمييز بين شكلين رئيسين من أشكال الفساد:

- الفساد السياسي (الفساد الكبير).
- الفساد الإداري (الفساد الصغير).

أ- الفساد السياسي:

الفساد السياسي هو ذلك الفساد الذي يمارس من هم على قمة الهرم السياسي أو قمة السلطة التنفيذية (القيادات السياسية ومتخذو القرارات السياسية، بدءاً من رئيس الدولة أو الحاكم ومروراً بالوزراء فقط في تطبيق القوانين واللوائح نيابة عن الشعب، بل أيضاً في صياغة هذه القوانين والتشريعات).

ويأخذ هذا النوع من الفساد صوراً متعددة، أخطرها الشكل السافر للفساد السياسي الذي يتمثل في قيام القيادات السياسية بسرقة أموال الشعب على نحو مباشر، وذلك من خلال تحويل أرصدة مالية حكومية أو أصول مملوكة للدولة إلى ممتلكات خاصة لهم، وهنا تتلاشى الحدود بين أموال الشعب وأموال الفئة الحاكمة، وبالطبع يكون المستفيد الأكبر من ذوبان الحدود هذا هو الطبقة الحاكمة، وكذلك قد يستغل بعض المسؤولين السياسيين سلطاتهم ونفوذهم للحصول على رشي أو عمولات ضخمة من الشركات الوطنية و / أو الأجنبية، وذلك مقابل إرساء بعض التعاقدات أو منح بعض الاستثناءات أو الاحتكارات.

وتمكن خطورة الفساد السياسي في أنه ليس مجرد خرق أو تجاوز لبعض اللوائح والقوانين أو انحراف عن القواعد المهنية والقيم الأخلاقية، إذ إنه يتعدى ذلك إلى التدخل في وضع السياسات وصياغة القوانين والتشريعات على نحو يحقق

مصالح فئة معينة هي الفئة الحاكمة ومن يسير في فلكها أو يحقق مصالحها، وذلك على حساب مصالح الشعب.

ويختلف الفساد السياسي عن غيره من أنواع الفساد في أنه غالباً ما يتم في مجالات عن الحياة اليومية لأفراد المجتمع، بل في كثير من الأحيان يكون بصورة سرية من دون أن يعلم أفراد المجتمع عنه شيئاً، كما يحدث في الأنظمة غير الديمقراطية، على الرغم من أن آثاره قد تكون مدمرة ليس فقط للأجيال الحالية بل وللأجيال القادمة أيضاً.

تجدر الإشارة إلى أن الفساد السياسي في الدول الديمقراطية غالباً ما يكون ذا طبيعة عرضيه ويتم التعامل معه بشفافيه من قبل منظمات المجتمع المختلفة والسلطات القضائية والتشريعية، وغالباً ما يلاحق ويعاقب من يثبت تورطهم في ممارسات الفساد، أما في الدول غير الديمقراطية فقد يصبح الفساد السياسي هو النمط الأساسي للإدارة السياسية والاقتصادية للمجتمع، وعندئذ يتحول الفساد من "فساد سياسي" إلى "فساد سياسي منظم" ومثل هذا النوع من الفساد "الهيكلي" لا تمكن مكافحته أو القضاء عن طريق إصلاح قانوني أو إصلاح إداري فقط، بل يتطلب الأمر القيام بإصلاحيات جوهرية سياسية واقتصادية وتشريعية، وكذلك العمل على تعميق الممارسة الديمقراطية وتطوير منظومة القيم الثقافية والاجتماعية في المجتمع.

ويفرق بعض الباحثين (Huntington, 1968) بين "الفساد السياسي – الاجتماعي" و "الفساد الاقتصادي، يظهر الفساد السياسي– الاجتماعي" عندما تكون فرص الترقي الاقتصادي قليلة، إذ يقوم البعض باستخدام السلطة أو النفوذ السياسي لتحقيق مزايا ومنافع اقتصادية خاصة، وفي المقابل يظهر الفساد الاقتصادي عندما تكون فرص الترقي السياسي أو الاجتماعي قليلة، حيث يقوم البعض باستخدام الثروة أو "النفوذ" الاقتصادي للتمتع بسلطة سياسية أو مكافحة اجتماعية وكذلك لحماية "النفوذ الاقتصادي". وقد يفسر هذا تكالب كثير من رجال الأعمال وإنفاقهم الأموال الطائلة للحصول على شكل من أشكال الحصانة السياسية أو البرلمانية.

ب- الفساد الإداري:

الفساد الإداري أو "الفساد الصغير"، هو ذلك الفساد الذي يتم على مستوى الإدارات والوحدات الحكومية من قبل صغار موظفي الحكومة، وهذا النوع من الفساد هو ما يواجهه أفراد المجتمع بشكل يومي عند التعامل مع جهات حكومية مثل إدارة الضرائب ووحدات منح التراخيص وأقسام البوليس والمستشفيات العامة وغيرها. ويطلق على هذا النوع من الفساد "الفساد الصغير" لأنه يكون غالباً في حدود مالية صغيرة نسبياً، وإن كان إجمالي المبالغ المالية التي يتضمنها قد يكون هائلاً على المستوى الكلي. وعلى الرغم من أن الفساد الإداري قد يقع في غياب الفساد السياسي، وفي ظل حكومات ديمقراطية، فإنه في كثير من الأحيان يسير كل من الفساد السياسي والفساد الإداري إلى جنب، بل ويدعم كل منهما الآخر، وذلك في إطار من توزيع الأدوار بين (القمة) والقاعدة، حيث تنتشر (عدوى) الفساد من قيمة الهرم السياسي – الإداري إلى القاعدة من صغار الموظفين، فيسلك صغار الموظفين المسلك نفسه الذي يسلكه كبار المسؤولين السياسيين، بل وأحياناً ما يتلقى صغار الموظفين التعليمات من هؤلاء (الكبار) بالقيام ببعض ممارسات الفساد، وعندئذ يكون الفساد السياسي هو " الراعي الرسمي" للفساد الإداري. وقد أوضحت تجارب بعض الدول أنه في الإمكان الحد من الفساد الإداري على نحو كبير وذلك إذا ما توافرت الرغبة والإرادة السياسية، وصاحبتها الإصلاحات اللازمة في المؤسسات التشريعية والتنفيذية والرقابية.

3) **أشكال الفساد وفقاً للنطاق الذي يتم فيه ممارسات الفساد:**

يفرق بعض الباحثين بين الفساد العام والفساد الخاص:

1) **الفساد العام:**

الفساد العام هو ذلك الفساد الذي يتورط فيه أحد مسؤولي الدولة أو موظفي الحكومة، وذلك النوع من الفساد هو محور معظم الدراسات الخاصة بظاهرة

الفساد، بل يرى البعض أنه حتى يكون الفساد "فسادا" يجب أن يكون "عاماً" وأن تكون الحكومة ممثلة بأحد موظفيها أو العاملين بها.

2) **الفساد الخاص:**

يتمثل في ممارسات الفساد التي تتم بين طرفين ليس منهما موظف عام، وقد يوجد هذا الشكل من أشكال الفساد بين مؤسسات الأعمال الخاصة وبعضها البعض، أو بين أحد أفراد المجتمع ومؤسسة خاصة، أو بين أفراد المجتمع وبعضهم البعض. ويأخذ هذا الشكل من أشكال الفساد صوراً عديدة، مثل ضعف الولاء لدى بعض العاملين في مؤسسات الأعمال والرشوة والاحتيال، وقد يأخذ صوراً أخرى مثل منح الهدايا وما يعرف بـ "البقشيش". ومما لا شك فيه أن هذه الممارسات، وإن كانت تتم في النطاق غير الحكومي، فإنها تفرض تكاليف إضافية على بعض مؤسسات الأعمال أو أفراد المجتمع، ويخلق بيئة اجتماعية – ثقافية تساعد على انتشار الفساد العام، وعنا يبرز البعد الثقافي لظاهرة الفساد.

ولا يجب بأي حال التهوين من خطورة "الفساد الخاص" وآثاره السلبية في البنيان الاقتصادي والسياسي والثقافي للمجتمع، ففي ظل انتشار الفساد تتراجع قيمة العمل واعتبارات الكفاءة وتحل محلها قيم الانتهازية والوصولية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى انتشار الإحباط الاجتماعي وتراجع أداء الأفراد ومؤسسات الأعمال. وعلى الرغم من خطورة الفساد الخاص فإن معظم الدراسات عن ظاهرة الفساد تركز على الفساد العام استنادا إلى اعتقاد الباحثين أن الفساد العام هو اخطر أشكال الفساد وأن محاصرة الفساد العام هي شرط ضروري لمحاصرة الفساد الخاص.

وأيا كان الشكل الذي يتخذه الفساد فإن الفساد في النهاية "إفساد" للمنظومة الاقتصادية والسياسية والثقافية في المجتمع.

الفصل السابع

قياس الفساد

الفصل السابع

قياس الفساد

ونظراً إلى أهمية قياس ظاهرة الفساد في إطار التحليل العلمي لهذه الظاهرة ينبغي الوقوف على بعض المحاولات التي تمت في هذا الصدد، **وبعض المؤشرات الموجودة لقياس ظاهرة الفساد.**

1. **عدد قضايا الفساد:**

يرى بعض المحللين أن "عدد قضايا الفساد" يمكن أن يستخدم كمؤشر جيد إلى مدى انتشار الفساد في مجتمع ما، غير أن ذلك ينطبق بصورة رئيسية على الدول التي تتمتع بوجود أجهزة رقابية على مستوى عال من الكفاءة، إذ غالباً ما تتوافر لهذه الأجهزة الموارد البشرية والمالية اللازمة لاكتشاف وتعقب حالات الفساد، لكن هذا المؤشر يعاني مشكلتين أساسيتين:

الأولى: إن عدد حالات الفساد التي يحقق فيها أو تكشف عادة ما يكون قليلاً مقارنة بعدد الحالات التي لا تكتشف أو التي تتم في الخفاء، يضاف إلى ذلك أن عدم دقة أو اكتمال بعض المعلومات، أو قصور الإجراءات في بعض حالات الفساد قد يحول في بعض الأحيان دون إقامة الدعاوى القضائية أو إحالة المتورطين إلى القضاء كما يرى البعض أن أجهزة الأمن والبحث والتقصي قد تبالغ في عدد حالات الفساد أو مدى خطورتها بهدف إعطاء الانطباع بأنها تؤدي وظيفتها بكفاءة واقتدار، لذا يرى كثير من الباحثين أنه لا يمكن التعويل على عدد قضايا الفساد التي يحقق فيها كؤشر لحجم الفساد في مجتمع ما.

الثانية: صعوبة استخدام هذا المؤشر لأغراض المقارنة الدولية، ويرجع ذلك إلى أن عدد حالات الفساد التي تكتشف ويحقق فيها يعكس في المقام الأول أولويات السلطة السياسية وكفاءة الأجهزة الرقابية والأمنية والقضائية أكثر مما يعكس مدى

انتشار الفساد، وقد جرت بعض المحاولات الجادة لتنقيح وتعديل البيانات الخاصة بعدد حالات الفساد التي يحقق فيها في دول مختلفة، وذلك بغرض المقارنة، غير أن هذه المحاولات اصطدمت بحقيقة أن ارتفاع عدد قضايا الفساد في بلد ما قد لا يعني بالضرورة أن هذا البلد أكثر فساداً من غيره من البلدان التي يقل فيها عدد قضايا الفساد فقد أوضحت البيانات أن دولاً مثل سنغافورة وهونغ كونغ – وفقاً لهذا المؤشر – أكثر فسادا من أخرى لأخلاف على أنها تعاني الفساد أكثر بكثير مما تعانيه هاتان الدولتان.

2. التقارير الصحافية والإعلامية عن الفساد:

عادة ما يتمكن الصحافيون والإعلاميون من الحصول على معلومات قد لا تتوافر لكثير من الباحثين والدارسين، إذ يتاح للصحافيين الاحتكاك والاقتراب من مصادر معلومات تكون بعيدة المنال بالنسبة إلى الآخرين، ولأن مبادئ العمل الإعلامي والصحافي تفرض على العاملين في هذا المجال التعامل مع المعلومات بحذر والتدقيق فيها، وذلك تجنباً للمساءلة القانونية والإساءة إلى الأبرياء يرى البعض أنه ينبغي ألا نقلل من أهمية التقارير الإعلامية والتحقيقات الصحافية كمصدر مهم للمعلومات عن ظاهرة مثل ظاهرة الفساد، الأمر الذي يساعد الباحثين على الدراسة العلمية لهذه الظاهرة. وتزداد جاذبية هذه المعلومات بالنسبة إلى الإعلاميين، إذا ما ارتبطت برجال السياسة أو أعضاء السلطة التنفيذية، حيث تنظر وسائل الإعلام إلى هذه المعلومات بوصفها مصدراً مهما للفضائح السياسية والشخصية، ومن ثم فإنه يمكن اعتبار وسائل الإعلام مصدراً مهما لاكتشاف أحد أخطر أنواع الفساد وهو الفساد السياسي، والواقع أن أهمية وسائل الإعلام في هذا الصدد لا ترجع فقط إلى فضحها كثيراً من ممارسات الفساد وملاحقة المتورطين فيها، ولكنها ترجع إلى أهمية الدور الذي تلعبه في تشكيل الرأي العام وتشكيل نظرة المجتمع إلى الفساد.

إن النظرة المدققة توضح أن التقارير الصحافية والإعلامية – كمؤشر لقياس الفساد – تعاني عدداً من العيوب أهمها:

- تسعى وسائل الإعلام بوجه عام الإثارة لجذب مزيد من القراء أو المشاهدين، لذا فإنها تميل دائماً إلى التركيز أو إعطاء أولوية لحالات الفساد الأكثر إثارة بغض النظر عن أهميتها الحقيقية وحجم الفساد الذي تنطوي عليه، فقد تكون هناك حالات من الفساد أكثر خطورة وأكبر أثراً لكن لا يتوافر فيها عنصر الإثارة بالقدرة الكافي، ومن ثم لا تمنحها وسائل الإعلام الاهتمام الكافي أو لا تهتم بها من الأساس، الأمر الذي يقلل من مصداقية التقارير الصحافية والإعلامية كمؤشر عن مدى انتشار الفساد في المجتمع.
- يتأثر عدد حالات الفساد التي تنشرها وسائل الإعلام بمجموعة من العوامل أهمها مدى الحرية التي تتمتع بها وسائل الإعلام، ومدى توافر مصادر المعلومات، ومستوى كفاءة ونزاهة العاملين في مجال الإعلام، بالإضافة إلى مدى إدراك أفراد ومؤسسات المجتمع لخطورة ظاهرة الفساد وتبعاتها، ويؤدي ذلك إلى صعوبة أن تعكس عدد حالات أو قضايا الفساد التي تنشرها وسائل الإعلام الحجم الحقيقي لظاهرة الفساد في المجتمع، وعلاوة على ذلك فإن ما تنشره وسائل الإعلام يخضع لكثير من الاعتبارات التي قد تحجب بشكل مقصود أو غير مقصود حقيقة ما يحدث بالفعل، لذلك فإن عدد حالات الفساد التي تنشرها وسال الإعلام كمؤشر لقياس لفساد لم يلق اهتماماً كافياً من قبل الباحثين والمنظمات الدولية.

وأمام هذه المعضلة وصعوبة العثور على مقياس دقيق لحجم الفساد لم يكن أمام الباحثين والدارسين لظاهرة الفساد سوى خيارين:

الأول: أن يعتمد الباحثون على البيانات التي تصدر عن الأجهزة القضائية والأمنية ووسائل الإعلام – والتي تعاني كثيراً من العيوب ولا تتمتع بكثير من

المصداقية العلمية، كما سبق توضيحه - وذلك بعد تنقيحها وتعديلها وتحديد نسبة الخطأ فيها، وهو الأمر الذي دونه عدد من الصعاب، خصوصاً عند تحليل ظاهرة بالغة التعقيد ومتعددة الأبعاد مثل الفساد.

الثاني: أن يتجنب الباحثون التحليل الكمي لظاهرة الفساد نتيجة عدم التأكد الذي يحيط بالبيانات المتاحة وعدم ملائمتها للدارسات العلمية المنهجية.

وحتى وقت قريب ركن الباحثون والدارسون إلى الخيار الثاني، غير أنه عند منتصف التسعينات ظهر عدد من الدراسات التطبيقية التي اعتمدت على مؤشرات تقديرية تقيس مدى انتشار الفساد في البلدان المختلفة، وكانت هذه الدراسات وأكثرها تأثيراً دراسة (Mauro,1995) التي طرق من خلالها بابا لم يطرقه أحد قبله في دراسات النمو الاقتصادي، وهو اعتبار الفساد أحد العوامل التفسيرية التي تحدد مستوى الأداء الاقتصادي، فقد استخدام Mauro الأساليب القياسية لتحليل أثر الفساد في معدل النمو الاقتصادي، وقد أوضحت دراسته أن انتشار الفساد يؤثر سلباً في معدلات النمو الاقتصادي.

3. مؤشرات الفساد:

أ- مؤشر مدركات الفساد:

يعد مؤشر مدركات الفساد الذي تنشره سنوياً منظمة الشفافية الدولية أكثر مؤشرات الفساد، الكمية المتاحة شمولاً، حيث يغطي معظم دول العالم، علاوة على أنه يتناول الجوانب الفساد، الكمية المتاحة الفساد، إذ يقدر مدى انتشار الأشكال المختلفة للفساد مثل مدى انتشار الرشوة بين موظفي الحكومة والعمولات غير القانونية التي تصاحب المشتريات الحكومية واختلاس الأموال العامة. ويقدر مؤشر مدركات الفساد مستوى الفساد من خلال مقياس تتراوح قيمته بين صفر و 10 ويعني اتخاذ هذا المؤشر القيمة 10 أن البلد المعني خال تماما من الفساد، بينما يشير اتخاذ المؤشر القيمة صفر أن الفساد يبلغ أقصاه في البلد المعني.

وتحتسب قيمة مؤشر مدركات الفساد استناداً إلى 17 استقصاء واستطلاعاً تقوم بها عشر منظمات مستقلة عن منظمة الشفافية الدولية، والجدير ذكره أن هذه الاستقصاءات لا تستهدف فقط التعرف على مدى انتشار الفساد، بل تشمل أيضاً عددا من المتغيرات التي تؤثر في بيئة مزاولة الأعمال، غير أن منظمة الشفافية الدولية تستخدم البيانات والمعلومات الخاصة بالفساد فقط، وعلى هذا فإن مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية هو بمنزلة "مسح لعدد من المسموح".

وتعتمد الاستقصاءات التي تستند إليها منظمة الشفافية الدولية على آراء خبراء ومحللين ورجال الأعمال عن مدى انتشار ممارسات الفساد في البلاد التي تشملها الاستقصاءات، وعادة ما يمثل الخبراء والمحللون نصف من تشمله هذه الاستقصاءات، بينهما يمثل النصف الآخر طبقة الإدارة العليا والوسطى في كل من الشركات المحلية الخاصة والشركات متعددة الجنسية.

وعلى الرغم من انتشاء وشيوع استخدام هذا المؤشر، فإن البعض يرى أنه يعاني عددا من النقائص أهمها:

- تختلف أحجام العينات والأساليب الإحصائية التي تعتمد عليها الاستقصاءات التي يستند إليها تقدير مؤشر مدركات الفساد.
- تعتمد هذه الاستقصاءات على تعريفات أو مفاهيم مختلفة للفساد، ومن ثم يثور التساؤل عما إذا كانت هذه الاستقصاءات تتناول الظاهرة نفسها.
- تسعى هذه الاستقصاءات إلى التعرف على "حجم أو مدى الفساد" غير أن المقصود بكلمة "حجم أو مدى" غير واضح. هل المقصود هو مدى تكرار ممارسات الفساد أم حجم الأموال المدفوعة كرشي أم حجم الأموال المختلسة؟

- لا تفرق هذه الاستقصاءات بين كل من الفساد السياسي (الفساد الكبير) والفساد الإداري (الفساد الصغير) فهي تختزل جميع أشكال الفساد في شكل واحد هو "الفساد".

على الجانب الآخر يرى محللون آخرون أن النقائص لا تؤثر كثيراً في مصداقية مؤشر مدركات الفساد وذلك للأسباب التالية:

- هناك درجة عالية من التشابه بين نتائج الاستقصاءات التي يستند إليها مؤشر مدركات الفساد، ويعني هذا ضمنياً أن هناك قدراً كبيراً من الاتفاق بين الفئات المختلفة التي تشملها الاستقصاءات عن مستويات الفساد في البلدان المختلفة، وقد يرجع هذا – بدرجة كبيرة – إلى وجود اتفاق ضمني حول مفهوم الفساد أو تعريفه.
- حتى في ظل اختلاف مفهوم الفساد بين الفئات التي تشملها الاستقصاءات فإنه من المجدي تجميع آراء مجموعة كبيرة ومتباينة من الخبراء والمحللين ورجال الأعمال حول مدى انتشار الفساد في البلدان المختلفة واختصار هذه الآراء في مؤشر واحد.
- إن اعتماد مؤشر مدركات الفساد على مصادر متعددة للمعلومات أمر يزيد من مصداقية المؤشر ولا يقال منها.
- على الرغم من أن مؤشر مدركات الفساد لا يعكس بالضرورة"المستوى الفعلي" للفساد – إذ ن الاستقصاءات التي يعتمد عليها تستكشف "انطباعات" الخبراء والمحللين عن مستوى الفساد – فإنه يعد أفضل المؤشرات المتاحة.
- يتمتع مؤشر مدركات الفساد بميزتين رئيسيتين:

الأولى: أنه يمكن من تتبع تطور مستوى الفساد عبر الزمن.

الثانية: أنه يمكن من قياس مستوى الفساد في بلد ما مقارنة بغيره من البلدان.

ب-مؤشر دفع الرشى:

استقصب منظمة الشفافية الدولية في عام 1999 عن مدى انتشاء الرشوة، وذلك للتحقيق من صحة الادعاء القائل إن الفساد المحلي الموجود في الدول الأقل تقدماً هو السبب الرئيسي للفساد "الدولي" أو الفساد الذي يتم بين أفراد طبيعيين أو معنويين من أكثر من دولة. وقد وضع هذا الاستقصاء حجر الأساس لمؤشرين جديدين هما:

- مؤشر دفع الرشى، الذي يقيس مدى استعداد الشركات متعدية الجنسية لدفع الرشى والعمولات غير القانونية بهدف الفوز بتعاقدات أو صفقات.
- مؤشر انتشار الرشوة في قطاعات الأعمال، ويستهدف تقدير أي من قطاعات الأعمال أكثر استعداداً لدفع الرشى بهدف تسهيل الأعمال أو الحصول على تعاقدات.

تتراوح قيمة كل من المؤشرين بين صفر و 10، يعني اقتراب قيمة المؤشر من الصفر أن هناك استعداداً كبيراً لدفع الرشى يعني اقتراب قيمة المؤشر من الـ10 أن هناك استعدادا ضعيفاً لدفع الرشى.

الفصل الثامن

أسباب الفساد وانتشاره

الفصل الثامن

أسباب الفساد وانتشاره

للفساد أبعاد أخلاقية واجتماعية واقتصادية سلبية وعادة ما يحاط بالسرية والكتمان، **ويمكن إرجاع أسباب وجوده ونموه وانتشاره إلى عدة أسباب منها:**

1) **أسباب اقتصادية**:

تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية... الذي يعتبر الأسباب الرئيسية لظهور الفساد، ذلك لأن الأفراد بطبيعتهم يميلون إلى منح الرشوة للمسؤولين لتجاوز بعض الخطوات والإجراءات العامة، وقد يخفق بعض المسؤولين أحياناً عن رفض تلك الرشوة ومن الأمثلة على ذلك:

- قيود الاستيراد – ففي بعض البلدان يكون الحصول على رخصة الاستيراد عملاً مريحاً، لذا يهتم المستوردون برشوة المسؤولين للحصول على تلك الرخصة أو حماية الصناعة الوطنية يخلق حالة شبه احتكارية للصناعة الوطنية، وهنا يحاول المنتجون المحليون إلى أفساد المسؤولين الحكوميين لاستمرار هذه الحماية.
- منح الإعانات الحكومية، هناك بعض الصناعات تدعم من قبل الدولة ولذا يميل المنتجون إلى رشوة المسؤولين لزيادة حجم الدعم..... بشكل أو بأخر، ولذا كلما زاد مؤشر الفساد في ذلك المجتمع.
- التحكم في الأسعار وتعدد أنظمة الصرف الأجنبي..... وهنا يحاول الأفراد رشوة المسؤولين في الحصول على النقد الأجنبي.
- انخفاض الأجور في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص حينئذ يقبل الموظفون تقاضي الرشوة لتحقيق التوازن مع متطلبات الإنفاق الخاص.

- وجود موارد اقتصادية كبيرة في المجتمع، مما يغري المسؤولين بممارسة أعمال الفساد بصورة أكبر مما في المجتمعات ذات الموارد المحدودة.
- كبر نسبة موازنة الدفاع في الموازنة العامة، ويرجع ذلك إلى الطبيعة السرية في عقد العقود المرتبطة بتوريد السلاح، وانخفاض درجة الشفافية في الحصول على المعدات العسكرية، حيث لا تنشر ولا تناقش مثل هذه العقود.... ومن ناحية أخرى لما كانت مشروعات الدفاع تتسم بكونها مكثفة لعنصر رأس المال فإن المشروعات الخاصة تسعى جاهزة من أجل الحصول على عقود شراء هذه المعدات أو بناء القواعد وإنشاء المباني.... ومن أجل ذلك تحاول دفع الرشوة مقابل الحصول على معلومات على العطاءات المقدمة من أجل الفوز بالعقد (Sanjeev et-al.2000)

2) **أسباب سياسية**:

أ- يمثل الفساد وسيلة لتحقيق أهداف سياسية في كثير من البلدان النامية، بحيث قد يتحول إلى آلية لشراء الولاء السياسي لتحقيق نوع من الاندماج والمشاركة، كما أن انتشاره عادة ما يقود إلى عدم الاستقرار السياسي في هذه الدول ونشوء حكومات ضعيفة قد تكون صالحة لتنمية الفساد، فالحكم على ضعف أو قوة الحكومة يتم من خلال ما يلي:

- مدى الغموض أو الشفافية في معاملاتها الاقتصادية.
- مدى إتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعينات والوظائف.
- مدى قصور أو فعالية الرقابة على أنشطة الدولة.

إذا كانت التعينات والوظائف تعتمد بصورة أقل على الجدارة والكفاءة انخفضت شفافية تشغيل الأفراد وترقياتهم، ودخلت بدلاً منها المحاباة والمجالات وزادت معدلات الفساد وانخفضت معها الرقابة المؤسسية أي ضعف أجهزة الرقابة وعدم استقلاليتها.

مما لا شك فيه، إن وجود الرقابة الفعالة يعكس محاربة الفساد في نظر القيادة السياسة تلك الرقابة تعد الخط الأول للدفاع ضد الفساد، ولأن الحكومة الضعيفة لا تتوافر فيها العناصر التي تؤهلها للمراقبة الدقيقة مثل (مشرفون أكفاء وأمناء، قواعد واضحة للسلوك الأخلاقي، إجراءات جيدة وواضحة). فإن اكتشاف الفساد يتم غالباً بواسطة المصادقة أو من خلال تقارير من خارج المؤسسة أو عن طريق وسائل الإعلام.

ب-عندما لا تهتم الدولة بمحاربة الفساد فإن المشكلة تزداد خطورة خاصة في حالة اشتراك القادة أنفسهم وتورطهم في أعمال الفساد أو عندما يتغاضون عن مثل هذه الأعمال لأقاربهم أو أصدقائهم.

ت-عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذة والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سببا مشجعاً على الفساد.

فاستقلالية القضاء مبدأ ضروري وهام يستمد أهميته من وجود سلطة قضائيه مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تميز.

وهنا فإن السلطة الرادعة هذه تعتبر من أهم مقومات عمل السلطة القضائية لتأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد المجتمع.

3) **أسباب اجتماعية وثقافية**:

- طبيعة العلاقة بين أفراد المجتمع، عندما تقوى الروابط الاجتماعية بين أفراد الطائفة الواحدة أو القبيلة في المجتمع، يميل المسؤولون الحكوميون لتفصيل أقاربهم وأصدقائهم ومجاملتهم.... ويؤدي هذا إلى ظهور الفساد في المجتمع

حيث تعطي مثلاً لأقارب المسؤلين الوظائف المهمة التي يستطيعون من خلالها تحقيق المكاسب الخاصة غير المشروعة.

- يعكس الفساد حالة من التشكيك في فعالية القانون وفي قيد الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال أسهامه في خلق نسق قيمي تعكسه مجموعة من العناصر العامة الفاسدة أو ما يسمى Public Bids وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية الظاهرة في العديد من البلدان النامية.
- غياب حرية الأعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.
- ضعف دور مؤسسات المجتمع والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.
- تعقد القوانين الضريبية وصعوبة فهمها أي أن القوانين تقبل أكثر من تفسير مما يتيح لمفتشي الضرائب قوة تقديرية في تطبيق وتحديد تلك الضريبة ولذلك يوجد اتجاه كبير من قبل الأفراد للعمل في مصالح الجمارك والضرائب على الرغم من انخفاض مستويات الأجور فيها.
- انخفاض عدد الأفراد الذين يعاقبون بتهمة الفساد على الرغم من تفشي الظاهرة.

تتسم الإجراءات الإدارية التي يتم إتباعها لمعاقبة الموظف الفاسد بأنها بطيئة ومرهقة...... وغالباً ما تمنع الإجراءات القانونية والسياسية والإدارية التطبيق الكامل أو العاجل للعقوبات، وعندما يكون الفساد منتشراً فإن التكلفة الاجتماعية للمراقبين والقضاء تكون كبيرة وتتمثل في فقد الأصدقاء واكتساب كراهية الناس، بل أن في بعض المجتمعات يصبح القضاء أنفسهم عرضه للفساد..... وبذلك فإن نظام العقوبات يطبق بصورة انتقائية.

الفَصْلُ التَّاسِعُ

آثار الفساد الاقتصادية وتداعياته

الفصل التاسع

آثار الفساد الاقتصادية وتداعياته

لا تقتصر آثار الفساد على الأوضاع الاقتصادية فقط بل تتعدى ذلك – وربما بدرجة أكثر خطورة – إلى الأوضاع الاجتماعية والسياسية، بل يمكن القول إن هناك شبه إجماع بين الاقتصاديين علماء السياسة والاجتماع على أن الفساد يعوق التطور الاقتصادي، بقدر ما يعوق التطور السياسي والاجتماعي، بما يسببه من سوء استغلال للموارد الاقتصادية وانهيار القيم الاجتماعية، وتحلل المنظومة السياسية، ولأن الآثار الاجتماعية والسياسية للفساد تقع خارج حدود هذه الدراسة فستقتصر المناقشة التالية على أهم الآثار الفساد الاقتصادية.

هل هناك علاقة بين الفساد والنمو الاقتصادي؟ وإن كانت هناك علاقة فهل يؤثر الفساد سلبياً في عملية النمو الاقتصادي؟

على الرغم من أن البعض قد يرى أنه لا مجال لطرح هذا السؤال من الأساس، إن القول بأن الفساد يؤثر سلباً في النمو الاقتصادي هو من قبيل الإقرار بالحقائق وعلى الرغم من أن بعض الآخر قد يرى أن "الحقائق" قد تتغير فيجب ألا ننظر إلى النظريات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كقوانين ثابتة صالحة وصحيحة في كل زمان ومكان.

يوضح الجدول التالي (الجدول رقم 1) متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي في الدول العشر الأكثر والأقل فسادا وفقاً لمؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية. وكما يتبين من الجدول فإن الدول العشر الأكثر فساداً تقع ضمن مجموعة الدول منخفضة الدخل (الدول الأقل تقدماً)، وأن الدول العشر الأقل فساداً تقع ضمن مجموعة الدول مرتفعة الدخل أو (الدول الأكثر تقدماً)، وإن كان هذا لا يعني – بأي حال من الأحوال – أن الفساد هو السبب

الأوحد لانخفاض متوسط ص=نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، فهناك عدد من العوامل الاقتصادية والمؤسسة وراء ذلك – فإنه يوضح أن هناك علاقة وارتباطاً قويين بين الفساد وانخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

وإذا كان متوسط دخل الفرد الحقيقي يمثل أكثر المؤشرات الإقتصادية استخداماً لـ "مستويات المعيشة" Standards of Living، فإن معظم دراسات التنمية الاقتصادية الحديثة أصبحت تستخدم مؤشرات إضافية للتعرف بشكل أكثر دقة على مستويات المعيشة في مجتمع ما، ومن أمثلة هذه المؤشرات الإضافية مدى توافر وجوده الخدمات الصحية والتعليمية، ومدى عدالة توزيع الدخل، وكذلك إمكان الحصول على سلع معينة، مثل عدد الثلاجات لكل 1000 شخص، متوسط استهلاك الفرد من الكهرباء والمياه النظيفة، متوسط العمر المتوقع للفرد.

الجدول (1)

الدول العشر الأكثر والأقل فساداً في العالم

الدول الأقل فساداً				الدول الأكثر فساداً				
الدولة	قيمة مؤشر مدركات الفساد	الترتيب الدولي	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار (أسعار سنة 2000)	الدولة	قيمة مؤشر مدركات الفساد	الترتيب الدولي	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار (أسعار سنة 2000)	العام
المكسيك	3.18	32	4.891	نيوزلندا	9.55	1	12.634	1995
إيطاليا	2.99	33	17.565	الدنمارك	9.32	2	26.599	1995
تايلاند	2.79	34	2.086	سنغافورة	9.26	3	19.358	1995
الهند	2.78	35	371	فنلندا	9.12	4	18.899	1995
الفلبين	2.77	36	912	كندا	8.87	5	20.169	1995
البرازيل	2.70	37	3.613	السويد	8.87	6	23.374	1995
فنزويلا	2.66	38	5.119	استراليا	8.80	7	21.088	1995
باكستان	2.25	29	514	سويسرا	8.76	8	31.614	1995
الصين	2.16	40	658	هولندا	8.69	9	20.427	1995
اندونيسيا	1.94	41	826	النرويج	8.61	10	32.213	1995
موزمبيق	2.2	81	233	فنلندا	10.1	1	23.543	2000
كينيا	2.1	82	406	الدنمارك	9.8	2	29.992	2000

الدول الأقل فساداً				الدول الأكثر فساداً				
الدولة	قيمة مؤشر مدركات الفساد	الترتيب الدولي	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار (أسعار سنة 2000)	الدولة	قيمة مؤشر مدركات الفساد	الترتيب الدولي	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار (أسعار سنة 2000)	العام
روسيا	2.1	83	1.775	نيوزيلندا	9.4	3	13.286	2000
الكاميرون	2.0	84	635	السويد	9.4	3	27.286	2000
أنجولا	1.7	85	655	كندا	9.2	5	23.559	2000
إندونيسيا	1.7	86	800	آيسلندا	9.1	6	30.876	2000
أذربيجان	1.5	87	655	النرويج	9.1	6	37.472	2000
أوكرانيا	1.5	88	635	سنغافورة	9.1	6	23.018	2000
يوجوسلافيا	1.3	89	1.192	هولندا	8.9	9	24.179	2000
نيجيريا	1.2	90	368	المملكة المتحدة	8.7	10	24.142	2000
طاجسكتان	2.1	150	233	أيسلندا	9.7	1	35.959	2005
أنجولا	2.0	151	927	فنلندا	9.6	2	26.329	2005
ساحل العاج	1.9	152	560	نيوزيلندا	9.6	2	15.098	2005
غينيا الاستوائية	1.9	152	133	الدنمارك	9.5	4	31.596	2005
نيجيريا	1.9	152	428	سنغافورة	9.4	5	25.967.8	2005
هاييتي	1.8	155	402	السويد	9.2	6	30.123	2005
ماينمار	1.8	155	-	سويسرا	9.1	7	34.902	2005
تركمانستان	1.8	155	-	النرويج	8.9	8	40.597	2005
بنجلاديس	1.7	158	400	استراليا	8.8	9	23.030	2005
تشاد	1.7	158	273	النمسا	8.7	10	25.300	2005
غينيا الاستوائية	2.1	151	7.470	فنلندا	9.6	1	27.660	2005
أوزبكستان	2.1	151	724	أيسلندا	9.6	1	36.283	2006
بنجلاديش	2.0	156	419	نيوزيلندا	9.6	1	15.199	2006
تشاد	2.0	156	266	الدنمارك	9.5	4	32.484	2006
الكونغو	2.0	156	91	سنغافورة	9.4	5	27.125	2006
السودان	2.0	156	502	السويد	9.2	6	31.178	2006
غينيا	1.9	160	4.6	سويسرا	9.1	7	35.760	2006
العراق	1.9	160	-	النرويج	8.8	8	41.446	2006
ماينمار	1.9	160	-	استراليا	8.7	9	23.262	2006
هاييتي	1.8	163	406	هولندا	8.7	9	25.678	2006

المصدر:

World Development Indicators (2008) CD-Rom, World Bank Transparency International.

إن الفساد يؤثر سلباً على الكفاءة الاقتصادية في المجتمع وفي نموه الاقتصادي، بل أكثر من ذلك يؤدي الفساد إلى انهيار الدولة، ولعل في تجربة الاتحاد السوفيتي سابقاً نموذجاً واضحاً لتأثير الفساد في الدول، وكيف يمكن أن يساعد في تحويله من دولة عظمى منافسة للولايات المتحدة إلى دولة تكافح وبصعوبة بالغة من أجل البقاء (مزيد، 2001، ص 226).

والفساد يخضع لقانون الغلة المتزايدة، فالموظف المرتشي يود بالطبع أن يشرك معه آخرين في هذا الانحراف الأخلاقي... حتى أنه يمكن مع مرور الزمن أن تصبح الإدارة بكاملها فاسدة ويزيد هذا بالطبع من الخسائر الاقتصادية للفساد، ويمكن تحديد أبرز الآثار الاقتصادية السلبية بما يلي:

1) خفض الحافز على الاستثمار- يقلل الفساد من الحافز على الاستثمار لأن رجال الأعمال في البيئة الفاسدة تقع عليهم أعباء إضافية عند قيامهم بأنشطتهم الاستثمارية (مثل دفع الرشوة)، مما يؤدي ذلك بالطبع إلى زيادة التكاليف.... التي يتحملها رجال الأعمال وزيادة الأعباء في البحث عن هؤلاء الذين تتم رشوتهم.... مما يعرقل من عمليات الاستثمار حيث يعتبر الاستثمار المحرك الأساس للتنمية الاقتصادية.

2) يقلل الفساد من الإيرادات العامة ويزيد منن النفقات ويزيد من النفقات العامة، يأخذ الفساد في هذه الحال شكل التهرب الضريبي أو محاولة الحصول على إعفاءات ضريبية غير مشروعة. مما يحقق نتائج عكسية على الموازنة العام للدولة، وعندها لا تتمكن الدولة من ممارسة السياسة المالية السليمة، وقد تزداد حدة مشكلة عجز الموازنة إذا ما تم تحويله بواسطة الجهاز المصرفي وهنا يتولد معه تضخماً وعدم استقرار اقتصادية من شأنه أن يعيق النمو الاقتصادي.

3) تدني نوعية المرافق العامة وانخفاض كفاءتها:

إن انتشار الفساد من شأنه أن يؤدي إلى منح العقود وخاصة عقود الأشغال العامة إلى مؤسسات أقل كفاءة (التي تدفع الرشوة) مما ينعكس سلباً على نوعية وكفاءة الخدمات العامة ولا يشجع المشروعات الإنتاجية على الاستفادة من وفورات الحجم والنمو الاقتصادي الناجم عنها.

4) يزيد الفساد من الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل:

يؤثر الفساد على كل من العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية نظراً لارتباطه بإعادة توزيع الدخل وتخصيص الموارد، حيث يساهم الفساد في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون السلطة ومن ينتمون إليهم، كما يقلل الفساد من قدرة الفقراء على الكسب لأنهم لن يحصلوا بسببه على نصيبهم الموضوعي من الوظائف والوظائف والفرص..... كما يزيد من درجة عدم العدالة التوزيعية للدخل، لاستفادة الأفراد في المناصب الحساسة من فرص الربح غير المشروع، ويكون ذلك على حساب أفراد المجتمع الآخرين، حيث ينال أصحاب العلاقات المتميزة عن طريق الرشوة وسائر أنواع الفساد أفضل الوظائف والعقود الحكومية الأكثر ربحية... ما يقلل من اندفاع بقية أفراد المجتمع للمساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي طالما أن ثماره لن توزع بصورة عادلة.

5) يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار، والفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب الأموال المحلية خارج البلد وما يتبع ذلك من قلة فرص العمل وزيادة معدلات البطالة وانتشار الفقر.

6) فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطنة والانتماء، وإلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الأحباء وانتشاء الامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

7) يخلق الفساد ثقافة الفساد:

تجعل هذه الثقافة المسؤولين على عدم تغيير اللوائح والقواعد بل على العكس سيحاولون خلق المزيد من أجل الربح الأكبر، وتخفيض هذه الثقافة من ثقة أفـراد المجتمع من الحكومة ومن سلطتها الأخلاقية....... وتزداد درجـة البيروقراطيـة الإدارية، كما يضعف الفساد من النظام المصرفي ويزيد من درجة عدم التأكد...... كما يقلل من فرص الدولة في الحصول على المساعدات والقروض الأجنبيـة، لأن الموارد المالية المقدمة ستستخدم في مشروعات غايتها الإثراء لفئات معينة فاسـدة. (Tanzi and Davoodi, 1998; 559).

وتؤكد العديد من الدراسات أن الدول التي تتسم بدرجات عالية مـن الفسـاد تتسم بوجود بنية تحتية فقيرة، وهذا يعني أن تكلفة الفساد في هذا المجال يمكـن أن تقاس بدلالة التدهور في نوعية البنية التحتية التي تكون ضرورية لتحقيـق النمـو الاقتصادي، وإن الفساد لذلك يقلل من إنتاجية الاستثمار في مشروعات البنية التحتية للدولة كما يساهم الفساد في هجرة الكفاءات العلمية نظراً لغياب التقـدير وبـروز المحسوبية والمحاباة في أشغال المناصب.

كما أكدت دراسة أخرى على وجود علاقة قوية بين الاتفاق العسكري والفساد بمعنى أن الدول الأكثر فساداً تميل للإنفاق العسكري الأكبر، وذلك بسـبب انعـدام الرقابة الفعالية على هذا النوع من الإنفاق.... وقد يتضـمن ذلـك أن أحـد سـبل مواجهة الفساد هو تحويل جانب من النفقات العسكرية إلى الإنفاق المـدني الأكثـر إنتاجية لأفراد المجتمع (Sanjeev et-al,2000).

وفي الاتحاد السوفيتي شـهدت مرحلـة التحـول إلـى القطـاع الخـاص (الخصخصة) درجة عالية من الفساد، حيث بيعت ممتلكات الدولة بأسـعار زهيـدة لفئة قليلة من رجال الأعمال المرتبطين بالسلطة من دون طرحهـا فـي مـزادات علنية، فمثلاً بيع 500 مصنع ومجمع صناعي لمجموعة استثمارية بمبلـغ يعـادل

(3.5%) من الحد الأدنى لثمنها الأصل، كما سيطرة شركة أخرى لأحد الأثرياء الجدد على شركة للبترول مقابل (571) مليون دولار وبلغ الفساد أعلى مستوياته حيث أتهم بالفساد بعض أبناء الرؤساء.

ومما تقدم يمكننا القول أن الفساد أثار خطيرة ومدمرة يمكن تلمس أثاره في المناحي التالية:

- الفساد يؤدي إلى خسارة الكثير من الإيرادات المالية والمواهب البشرية المطلوبة للتنمية، ويشوه أولويات السياسة العامة، ويبعد الموارد الشحيحة عما فيه مصلحة عامة، ويمكن أن نضيف أن التخلف والفساد عاملان يعزز كل منهما الآخر.
- الفساد سبب للتأخير وعدم الكفاءة في إنجاز الخدمات الحكومية لأن الموظفين في مجتمع الفساد لن يفعلوا شيئاً إلا إذا تمت برطلتهم.
- الضرر بالمصلحة العامة لأن كثيراً ما تدفع الرشاوى للتغاضي عن الجودة وحسن التنفيذ وغض النظر عن المخالفات (البناء، تعبيد الطرق، تبليط الأرصفة، تقديم الخدمات المختلفة بالتعاقد مع القطاع الخاص..... الخ) وللحصول على منافع احتكارية وتراخ في تطبيق اللوائح التنظيمية، كما أن يحصل الضرر بالمصلحة العامة بتفويت واردات حصيلة الغرامات والرسوم التي تم التغاضي عنها أو تخفيضها إلى مستويات دنيا نتيجة التواطؤ بين المسؤولين والمكلفين.
- رفع التكاليف، حيث أن الراشي سوف يحاول تعويض المبالغ التي دفعها من خلال رفع قيمة الخدمة أو السلعة (التي عادة ما تكون محتكرة) التي ينتجها.
- من الممكن أن يؤدي الفساد إلى الضلوع بإنشاء كثير من المشاريع التي لا تحقق أغراضاً عمومية تذكر وإنما يكون هدفها فقط إثراء المسؤولين والموردين أو المنفذين للمشروع من القطاع الخاص.

- الفساد والنمو ضدان لا يلتقيان، فالنمو أحد العوامل المؤدية لزيادة الدخل ورفع الأجور، وهذا من شأنه أن يحقق الكفاية لمعظم العاملين مما قد يحصنهم ضد الفساد (**خاصة مع توافر ضوابط وعقوبات رادعة**)، كما أنه لتتم عملية النمو لا بد أن يساهم فيها رأس المال البشري المتعلم والمدرب، وهذا يعني القضاء على الأمية والجهل والخروج من حالة التخلف الذي يشكل (**التخلف**) البيئة المثالية لاستشراء الفساد.

وإن كان الفساد أحد الأسباب في تحقيق النمو في بلدان محددة كالصين، ولكن هذا لا يمكن أن يستمر ولا يمكن الاعتماد على الفساد لتحقيق النمو، كما أن للصين خصوصية لا يمكن أن تتوفر في كثير من البلدان.

- يساهم الفساد في تقليل الموارد المتاحة للبلدان التي لا تملك كثيراً من هذه الموارد حيث أن تهريب رأس المال (**قيمة صفقات الفساد**) بسبب الرغبة في إبعاد الثروات غير الشرعية عن التمحيص أو الاسترجاع، وهروب المانحين الدوليين الذين يشترطون توفر الشفافية كشرط أساسي للمنح المقدمة سوف يزيد من تردى الأحوال الاقتصادية وتراجع الوضع المعيشي للعامة.
- يضعف مصداقية الدولة والجهاز الحكومي بل وقد يخلخل الثقة في النظام السياسي كله.
- ينحرف بالأهداف والسياسات التنموية ويعيد توجيه الموارد الحكومية إلى مجالات وفئات غير مستهدفة.
- يتسبب في إهدار جزء كبير من الموارد التي كان يمكن أن تتحقق من الضرائب والجمارك والمصادر الإيرادية الأخرى.
- يضخم تكلفة الأنشطة والخدمات الحكومية.
- يمثل أحد أسباب العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة.
- يتسبب في نشأة طبقة مميزة تبث ممارسات فاسدة يتواطأ فيها مجموعات قليلة من أفراد المجتمع مع فئات محددة من العاملين في الجهاز الإداري للدولة.

- يشوه هيكل القيم والرشادة والعدالة ومبدأ تكافؤ الفرص اللازمة لتحقيق التنمية.
- يفرغ جهود الإصلاح الحكومي من مضمونها وفاعليتها.
- يمثل عاملاً سلبياً إلى هروب الاستثمارات الأجنبية وفق ما تشير إليه الدراسات العالمية التي أجريت على بلاد مختلفة من العالم في هذا الخصوص.

الفصل العاشر

نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد

الفصل العاشر

نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد

يجب أن نعرف أن الفساد هو عرض للمرض وليس للمرض بحد ذاته، ولن نستطيع القضاء على الفساد من خلال حكومة غير متجاوبة، بل يجب على أي إستراتيجية توضع للقضاء على الفساد أن تسعى إلى تحسين كفاءة الحكومة وإنصافها وإلى تعزيز كفاءة القطاع الخاص.

وبكلام آخر، الاقتصاد السليم الذي ينمو بوتيرة ثابتة ويعمل بشفافية وتوزع فيه الدخول بشكل عادل على مختلف الشرائح هو اقتصاد منيع على الفساد.

ولكن قبل أن نحدد خطوات مكافحة الفساد لا بد من الإشارة أولاً إلى أن مكافحة الفساد يجب أن تبدأ من الأعلى وليس من الأسفل، وبالتالي لا بد من اجتثاث الفساد بداية من القيادات العليا وليس بفصل بعض الموظفين الصغار في المستويات الإدارية الدنيا. فمكافحة الفساد كغسيل الدرج أو السلالم لا يمكن أن تبدأ من أسفل. ثم أن القضاء على الفساد لا يمكن أن يتم من قبل فاسدين لأن فاقد الشيء لا يعطيه. لذا لا بد من يقوم ويشرف على برنامج مكافحة الفساد من أن تتوفر فيهم النزاهة والضمانات الكافية لمثل هذا العمل.

وقبل كل هذا وذلك لا بد من أن تبدأ أولاً بالإصلاح السياسي قبل الإصلاح الإداري والقضاء على الفساد، فأي محاولة للقضاء على الفساد دون القيام بإجراءات جدية وفعلية على مستوى الإصلاح السياسي محكوم عليها بالفشل المسبق، وحتى الإصلاح السياسي في بعض الأنظمة العربية غير كاف بحد ذاته بل لا بد من التغيير الجذري في تلك الأنظمة وليس إصلاحها لأنها غير قابلة للإصلاح أصلاً.

أما على مستوى إجراءات برنامج مكافحة الفساد فيمكن تلخيصها كالآتي:[1]

1- تدريب وتأهيل العاملين المشهود لهم بالأخلاق الحسنة.

2- إنشاء مؤسسات رقابية متخصصة ومدربة لملاحقة المقصرين والفاسدين أولاً بأول.

3- إذا كان العائد من العمل في القطاع العام لا يعود على صاحبه إلا بالقليل، حيث يحصل من في مواقع المسؤولية على أجور أقل من تلك التي يمكن أن يحصلوا عليها في القطاع الخاص، فإن القطاع العام في هذه الحالة لن يجذب إلا كل هؤلاء الذين لديهم استعداد لقبول الرشاوى، أما الباقون، ممن ليس لديهم هذا الاستعداد إما أن يعملوا في القطاع الخاص وإما أن يهاجروا، وبالتالي حين نريد مكافحة الفساد ونصلح الخدمة المدينة يكون دفع أجور وافية شرطاً ضرورياً (وإن لم يكن كافياً) للحد من عمليات الفساد، ويجب أن يتقاضى هؤلاء الموجودين في أماكن يتمتعون معها بسلطات واسعة بحكم عمله رواتب وأجور أعلى من أقرانهم في أماكن أخرى لتحصينهم ضد قبول الرشاوى، وهذا ما يدفع بعض البلدان المتقدمة إلى تمييز القضاة لديها بخصّتها بحساب مفتوح يمكن للقاضي أن يستجر منه قدر حاجته دون أن تترك هذه الدولة أي مجال للإغراء المادي في التأثير على أحكامها القضائية، أما حين يكون راتب القاضي مثل دخل "بياع البليلة" أو أدنى منه فإنه ببساطة يجب أن نتوقع أن يتورط هذا القاضي بقبول الرشاوى ليؤمن احتياجاته.

يجب أن ننتبه إلى أن زيادة الأجور أيضاً يمكن أن ترفع من حجم الرشاوى، حيث أن الموظفين لن يقبلوا برشاوى ضئيلة للمغامرة بوظائفهم التي تؤمن لهم دخولاً مرتفعة، وهنا من الممكن أن يعمل هذا الإجراء على تقبل عمليات الرشوة

---

[1] د. سام دلة. الفساد وتداعياته على العمل الحكومي- ورقة عمل قدمت في ورشة العمل في جامعة تشرين كلية الاقتصاد 2007.

من جهة ولكنه قد يزيد من جهة أخرى من قيمة الصفقات الفاسدة فتتساوى بالتالي قيمة الرشاوى من حيث النتيجة بين بلدين أحدهما أجور موظفيه منخفضة والأخر مرتفعة، لهذا لا بد من الجمع بين النظام ونظام شفاف لاختيار موظف الخدمة المدنية يعتمد على الكفاءة، وليس على المحسوبيات والعلاقات والصداقات والعشائرية وإلا فسوف ينشأ شكل جديد من الفساد يدفع فيه الناس لصاحب النفوذ لكي يفوزوا بالوظيفة الحكومية المرغوبة.

4- زيادة فوائد الاتصاف بالأمانة، وزيادة احتمالات الكشف والعقاب، وتشديد العقوبات على من يضبطوا متلبسين، إجراءات من شأنها أن تحد من انتشار الفساد.

5- تشديد العقوبات بالتناسب مع حجم المبالغ المغلولة، وربط تشديد هذه العقوبات بشكل مطرد مع عدد ومستوى الرشاوى المقدمة.

6- وجود سلطة قضائية مستقلة ونزيهة، بما في ذلك المستويات الأدنى من العاملين في الجهاز القضائي من كتبة ومستخدمين وكل من له علاقة في هذا الجهاز، هو شرط أساسي لتطبيق العقوبات والجزاءات القاضية بفاعلية يمكن معه أن تشكل هذه العقوبات رادعاً أساسياً لمن يمكن أن يقدم على قبول الرشاوى، ولكن لا ننسى أنه لتكون هذه السلطة أكثر فعالية وتساهم مساهمة فعالة في محاربة الفساد يجب أن نبدأ أولاً بأن نخصص لها أجوراً مرتفعة، تحقق للعاملين فيها الكفاية المادية، ويكون لهذه السلطة الأولوية في أي خطة وطنية لرفع الأجور والحوافز على أن تكون الزيادات التي سوف تضاف على أجور العاملين فيها أكثر بكثير من الزيادات التي تطرأ على العاملين في الخدمة المدنية في مؤسسات أخرى.

7- تشكيل نظم مستقلة للإشراف والتحقيق في قضايا الفساد، كلجنة لمناهضة الفساد، أو محاكم إدارية مستقلة....الخ.

8- تعاقب المسؤولين وعدم بقائهم في السلطة لفترات زمنية طويلة، بحيث لا يمكن لهؤلاء بأن يبنوا علاقات الثقة الوطيدة لتقليل مخاطر الفساد وقبول الرشاوى.

9- دعم الصحافة الحرة وتقليل القيود عليها ما أمكن وتأييد قوانين حرية المعلومات، وإزالة القوانين والإجراءات التي من شأنها تأمين الحصانة للمسؤولين العموميين، بحيث يكونوا معصومين من توجيه تهم الفساد إليهم.

10- يجب تشجيع المنظمات غير الحكومية على إجراءات مسوح الرأي العام ونشرها لتحديد الاتجاهات العامة إزاء الخدمات الحكومية.

11- خلق آليات داخل القطاع العام تجعل الإجراءات الحكومية أكثر شفافية، وفي هذه الحالة فمن البديهي ردع الفساد إذا كان إخفاؤه صعباً، وبالتالي في وجود نظم إدارة مالية مثلاً لتدقيق الحسابات الحكومية ونشر المعلومات المالية الخاصة بالحكومة على الملأ لها أهميتها في مكافحة الفساد، وينسحب هذا على علانية عمليات التوريد ونشر المعلومات الكافية عن العطاءات والمناقصات وعلى الجهات التي رست عليها العقود وأسباب اعتماد هذه الجهات.......الخ.

12- تقليل حوافز البرطلة، وهذا المبدأ يعني ببساطة إلغاء الآليات التي ينفذ منها الفساد، فإذا لم يكن لدى الدولة أي سلطة في تقييد الصادرات أو الترخيص لنشاط الأعمال، فلن يدفع أحد الرشوة في هذين المجالين، وإذا ما رفعت ضوابط الأسعار فإن أسعار السوق سوف تعبر عن نفسها وليس عن الرشاوى المدفوعة، وإذا ما كانت شركة حكومية مرتعاً للفساد والبراطيل، فينبغي على الدولة أن تنقل وظائفها إلى القطاع الخاص.

13- هناك بعض الأنشطة الحكومية التي لا بد من بقائها تحت وصاية الدولة، فلا يمكن مثلاً حل قضية الفساد في تحصيل الضرائب بالكف عن تحصيل هذه الضرائب، ولكن يمكن أن تحارب قضية الفساد في مثل هذه الأنشطة من خلال تشريع وتوضيح وتهذيب القوانين الضرورية التي تحد من صلاحيات

المسؤولين عن هذه العملية، واختصار عدد الخطوات الإدارية اللازمة للوصل إلى تنفيذ هذا العمل، ويمكن أيضاً استخدام التكنولوجيا وتقليل الاعتماد على العنصر البشري في إجراءات أكثر شفافية كالاعتماد في إنجاز هذه الأعمال على الحكومات الإلكترونية.

ويرتكز البرنامج المقترح لمكافحة الفساد الإداري كي يتحقق له النجاح المرجو عدداً من الأسس والركائز تتمثل في الآتي:

- احتواء البرنامج على مجموعة من أساليب العلاج التي تتعامل مع الأسباب الكامنة وراء ظهور الفساد الإداري وليس مع الأعراض فقط.
- أهمية إعطاء البرنامج مضموناً سياسياً وتوفير الدعم السياسي له على أعلى مستوى بالإضافة إلى دعم الجماهير والرأي العام.
- تقوية إمكانيات وأدوات الأجهزة الرقابية فيما يتعلق بالكشف عن ظواهر الفساد الإداري والتعامل الجدي والحاسم معها وتوفير ما ينأي بهذه الأجهزة الرقابية عن أن تكون هي نفسها عرضه لمغريات نفس الداء الذي تحاربه وتتعامل معه.
- التعامل مع كل نوعية من الفساد الإداري (الرشوة، استغلال والتربح الشخصي من الوظيفة العامة والمحسوبية) حسب طبيعتها وخصوصياتها والأسباب العميقة لها.
- قياس وتقويم الإنجاز والتقدم المحرز في برنامج مكافحة الفساد الإداري عبر فترات مناسبة.
- إنشاء جهاز لمكافحة الفساد الإداري يملك صلاحيات واسعة في مجال عمله ومزود بالإمكانيات الكافية وبحيث ينتقى له أكفأ وأفضل العناصر وأن يتمتع بحصانة تمكنه من القيام بدور بشكل فعال ويجب أن يتبع هذا الجهاز إما رئيس الدولة مباشرة أو رئيس مجلس الوزراء ويمكن الاستفادة من تجارب

الدول التي أنشأت جهازاً مماثلاً من حيث تنظيمية والأدوار التي يباشرها والتبعية التي يباشرها والتبعية الخاصة به وكذلك نظم عمله.

- إصدار تشريع خاص يتم بمقتضاه تجريم مختلف ظواهر الفساد الإداري بما يعزز الآليات الخاصة بضبطها وتنفيذ الروادع والعقوبات المتعلقة بها.
- تطوير الضوابط والقواعد الحاكمة لمجالات العمل الحكومي الأكثر عرضه للفساد الإداري من خلال إعادة تقنين وتطوير الضوابط الخاصة بهما مثل المشتريات والتوريدات والتعاقدات الحكومية والضرائب والجمارك.
- إصلاح النظام القضائي وتوفير الإمكانيات والحصانة والضوابط والمقومات التي تمكن جهاز القضاء من القيام بعمله بنزاهة واقتدار ومن أي يكون بمنأى عن ظواهر الفساد.
- إصلاح نظم العمل الحكومي وعلى رأسها رواتب الموظفين في الحكومة إلى جانب إصلاح نظم الموارد البشرية المطبقة في الحكومة بما يمكن من استقطاب واختيار واستبقاء العناصر الكفوؤة النزيهة وتنمية قدراتها ومكافآتها بما يجعلها بعيدة عن المغريات والانحرافات وكذلك بما يوفر مناخاً إيجابياً يرسخ مهنية العمل الحكومي.
- إصلاح نظم وإجراءات وممارسات الأجهزة الحكومية من حيث الضوابط والأسس التي تتخذ على أساسها القرارات الحكومية والصلاحيات التي تملكها هذه الأجهزة بحيث تكون محكومة بضوابط موضوعية إضافة إلى أهمية تبسيط واختصار الإجراءات والآليات والخطوات التي يتم بمقتضاها تقديم الخدمات الحكومية حيث أن طول تعقيد هذه الإجراءات يوفر مرتعاً خصباً للفساد.
- تشديد العقوبات وتطبيقاتها بكل حسم على كافة المستويات التي يمكن أن تدان بممارسات يشوهها الانحراف والفساد.

- تعميق وزيادة شفافية القرارات والممارسات الحكومية وإتاحة المجال للإطلاع على هذه الممارسات التي تجري من قبل الأجهزة الحكومية.
- تنمية وتقوية الأدوار الرقابية التي يمكن أن تقوم بها المجتمعات والأطـراف المتلقية للخدمات والبرامج الحكومية من جماهير المـواطنين وكـذلك مـن تنظيمات القطاعات الخاص مثل الغرف الصـناعية والاتحـادات التجاريـة وغيرها وكذلك التجمعات والتنظيمات والمنظمات غير الحكومية كمنظومـة تمثل مجتمع المتلقين للبرامج والخدمات الحكومية وتقوية دورهم في المتابعة والرقابة على ممارسات وأداء الأجهزة الحكومية.
- إخضاع المؤسسات والمنظمات الحكومية لمعايير تقييم مؤسسي تنطلـق مـن الكفاءة والإنتاجية وحسن استخدام الموارد وجودة الخدمات المقدمـة وهـي المعايير المنبثقة من اعتبارات الفاعلية والكفاءة والرشادة والجودة التي تمثـل أسساً موضوعية للحكم على أداء المنظمات الحكومية والتي يمكن أن تحاسب المنظمات والقيادات القائمة على أساسها ووجود مثـل هـذه الأسـس يـدفع بالممارسات الحكومية إلى مسار أكثـر نزاهـة وأكثـر التزامـاً بالمعـايير الموضوعية والاعتبارات الاقتصادية فيما يتعلق بـالقرارات التـي تتخـذها وكيفية استخدامها للموارد المتاحة.
- تفعيل دور البرلمان في ممارسة الرقابة ومحاسبة الحكومة على تقصيرها في تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف المرسومة ويتم التفعيل وفق اتجاهين:

الاتجاه الأول: توفير المعلومات الكافية عن خطة الحكومة فـي كافـة المجـالات وتوزيعها على اللجان المختصة في البرلمان.

الاتجاه الثاني: الاهتمام أكثر والالتزام بمعايير اختيار وانتخاب أعضاء البرلمان.

- الالتزام بمعايير الكفاءة والنزاهة والخبرة عند تعيين الوزارة والمدراء وبغض النظر عن الانتماء السياسي وكذلك تداول المناصب وجعل المـدى محـدودة

لأي منصب كي تتاح الفرصة للمشاركة الواسعة لأكبر عـــدد مـــن الخبـــراء والمختصين والذين تنطبق علهم المعايير.

- التأكيد على دور الإعلام ووسائله فـــي كشـــف الفســـاد والفاســـدين ودعـــم المؤسسات الإعلامية وتفعيل دورها الرقابي وتحريرها من القيـــود الإداريـــة والسياسية في الشأن الداخلي.

الفصل الحادي عشر

عوامل الوقاية

من الفساد

الفصل الحادي عشر

عوامل الوقاية من الفساد

تناولنا في الفصول السابقة مفهوم وطبيعة ومظاهر الفساد وأسبابه ودوافعه والآثار العامة له، ويهدف هذا المفصل إلى التركيز على عرض العوامل التي يجب توافر للحد من انتشار هذه الظاهرة وذلك من خلال النقاط التالية:

- العوامل الخاصة بالبيئة الخارجية "المجتمع".
- العوامل الخاصة بالهيئات (المنشآت).
- العوامل الخاصة بالأجهزة الرقابية.

أولاً: العوامل المتعقلة بالبيئة الخارجية (المجتمع):

يمكن أن تساهم البيئة الخارجية إلى حد كبير من الحد من انتشار ظاهرة الفساد، وذلك من خلال إعطاء المجتمع المدني دوراً أساسياً في هذه العملية، وهذا الدور لا يتأتي إلا بالأخذ بعين الاعتبار للعوامل التالية:

1) توعية المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد.

تعتبر توعية المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد وأهمية بذل كافة الجهود لاكتشافه والحد منه أمراً هاماً لاستئصال هذه الآفة والقضاء عليها.

ويمكن أن تتم هذه التوعية من خلال استخدام كافة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة من أجل من مستوى وعي المواطنين، كما تنادي بعض الدراسات بضرورة الإفصاح عن محتوى تقارير الأجهزة الرقابية لتصل إلى فئات واسعة من المجتمع والكشف عن حالات الفساد والتلاعب التي يتم اكتشافها في الجهات الخاضعة للرقابة، كما يجب أيضاً الإعلان والتنديد بالأفعال والمسلكيات الاحتيالية واللا أخلاقية التي يتم اكتشافها ونشرها لتكون بمثابة رادع قوي يخفض من تكرار هذه الحالة وانتشارها.

2) **التركيز في البرامج التعليمية على محاربة الفساد:**

مما لا شك فيه إن زرع وترسيخ المفاهيم والقيم التي تنبذ الفساد لتكريسها داخل المجتمع، لن يتأتي إلا إذا تم إدراجها في البرامج التربوية للنظام التعليمي حتى تتم تربية الطفل عليها منذ الصغر لتصبح مع مرور الزمن جزءاً من سلوكه الشخصي، كما أن القياد بهذا الدور يتطلب دعم ونشر مبادئ تقوم على ثقافة تنبذ الهدر وتقدر الأمانة والمسؤولية والاستخدام الرشيد للثروة الاقتصادية، وهذه المهمة لن تنجح إلا إذا كان هناك نظام تعليمي يربى الطفل على هذه القيم منذ بداية تشكل شخصيته وانفتاحه على العالم.

ولهذا فقد توصل المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية (الأنتوساي) المنعقد في الأورجواي نة 1998م إلى أن طبيعة الفساد ترتبط وتتأثر إلى حد كبير بتقاليد البلد وبمبادئه وقيمه.

3) **الحث على مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد:**

في هذا الإطار يجب إن تتاح الفرصة لكافة مكونات المجتمع أفراداً وجماعات للمشاركة في الحد من انتشار ظاهرة الفساد، كما تجب الإشارة دائماً إلى أهمية الدور الذي يلزم القيام به في هذا الشأن، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تشجيع إنشاء الجمعيات والنقابات التي تعني بمكافحة الفساد.

كما يجب إتاحة الفرصة لهذه المنظمات للمشاركة في إعداد وتصور التشريعات القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد ونشر مبادئ الشفافية والمسؤولية على نطاق واسع، وتمكن أهمية هذه المنظمات في كونها تجسد شرائح المجتمع وفي كون التواصل فيما بينها وبين المجتمع سهل ويؤتي ثماره بسرعة.

4) **خلق قنوات اتصال فعّالة:**

يجب أن يتم إعطاء الفرصة للمواطنين للتعبير عن معاناتهم وإبداء آرائهم حول الطرق التي يمكن أن تساهم في الحد من الفساد، فمثلاً وضع آليات لاستقبال

الشكاوى والمقترحات يمكن أن يكون بمثابة مؤشر عما إذا كانت الجهات الحكومية تعمل بكفاءة وفعالية، فضلاً عن أنه قد يتضمن أفكاراً ومقترحات تساهم في تحسين الأداء.

5) وضع عقوبات قانونية رادعة:

من أهم التوصيات التي أسفرت عنها المؤتمرات الدولية التي ناقشت ظاهرة الفساد هي ضرورة إيجاد جزاء قانوني رادع يتم تعميم تنفيذه على كل من يشارك في ارتكاب حالات فساد دون النظر لماهية مرتكب الحالة.

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن تطبيق القانون والعقوبات على فئة دون الأخرى، يشجع على ارتكاب مزيد من الإخلالات ما دامت هناك حالات قد لا يتعرض مرتكبوها لأية جزاءات قانونية، فعدم تطبيق العقوبة يعتبر في حد ذاته فعلا تجب محاربته لأنه يشجع على ارتكاب الفساد ويساعد على انتشارهن هذا إلى جانب ما تكرسه هذه الوضعية من حالات عدم المساواة أمام القانون.

6) توفر الإرادة السياسية:

يعتبر هذا العنصر من أهم العناصر التي يمكن أن تؤثر في محاربة انتشار الفساد، فحتى يمكن معاقبة المسؤول المفسد أو الإعلان عنه لا بد من توافر الإرادة السياسية القوية النابعة من المستويات الإدارية العليا في السلطة، وحيث تتوفر مثل هذه الإرادة فإنها وإن لم تعمل على استئصال ظاهرة الفساد كليا، إلا أنهما تساعد على الحد منها والنزول بها إلى مستويات دنيا يمكن التحكم فيها.

غير أنه بهذا الخصوص تجب الإشارة إلى الخلط الذي يمكن أن يحدث بين الإرادة السياسية في محاربة الفساد وسياسة الانتقام من الخصوم السياسيين، فالإرادة السياسية الحقيقية هي الرغبة الأكيدة في تفعيل وتحسين الحياة العامة بغض النظر عن أي شيء أخر، وبعيداً عن الأخذ بعين الاعتبار لمكانة بعض الشخصيات العامة أو بعض التيارات السياسية.

7) **المصادقة على الاتفاقيات الدولية لمحاربة الفساد:**

لقد صدرت مؤخراً العديد من الاتفاقيات الدولية التي تسعى إلى اعتماد الشفافية والنزاهة في تسير الشؤون العمومية، ومن أكثر هذه الاتفاقيات أهمية ما يعرف بالاتفاقيات الدولية لمحاربة الفساد والتي ستصبح نافذة المفعول اعتباراً من تاريخ: 2005/12/18م، ومن شأن مصادقة أي بلد على هذا الاتفاقيات الإسهام إلى حد بعيد في مكافحة الفساد على مستواه.

ثانياً: العوامل الخاصة بالهيئة (المنشأة):

من خلال تحليل مظاهر الفساد في الوظائف العامة يمكن التعرف على البيئة المواتية للفساد ومؤشراته المختلفة، وانطلاقاً من ذلك يمكن وضع مجموعة من التوصيات والإجراءات الوقائية التي تحد من وجود الفساد في الأجهزة الحكومية ونجمل أهمها فيما يلي:

1- التأكيد على سيادة القانون واحترام كافة التشريعات القانونية وتطبيقها على الجميع بدون استثناء.

2- المراجعة الدورية للتشريعات القائمة وإزالة أي غموض أو ثغرات فيها وتشديد العقوبات عند عدم احترامها أو الالتزام بها.

3- تفعيل دور المستشار القانوني والتأكيد على ضرورة الأخذ برأيه في كافة المسائل المتعلقة بالنواحي القانونية.

4- التأكيد على ضرورة إعادة النظر في مستوى الدخل فيما يتعلق بموظفي القطاع العمومي، وذلك بمحاربة الارتقاء بالمستوى المعيشي للعاملين بهذا القطاع وتفادي نقاط الضعف التي تؤدي إلى ارتكابهم لحالات الغش أو الفساد بتحسين أوضاعهم الاقتصادية، حيث يجب أن تولى الدولة اهتماماً نحو المواءمة بين ما يتقاضاه الموظفون من رواتب ومستويات المعيشة، والأسعار المرتفعة للسلع والخدمات، وذلك لتقليص حاجتهم لممارسة الاحتيال أو الفساد.

5- وضع معايير دقيقة لتعيين وإكتتاب وترقية الموظفين في القطاع العام، تعتمد على الكفاءة والنزاهة والاستقامة والخبرة ومعدلات الإنجاز والتميز في أداء العمل، والعمل على استمرار تأهيلهم وتدريبهم وتحفيزهم، واعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً خاصة في المجالات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، وتبسيط الإجراءات والتخلص من البيروقراطية، وتحديد واجبات ومسؤوليات الوظائف مع وضع معايير لتقييم الأداء.

6- إعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها في الأجهزة الحكومية، ووضع عقوبات صارمة علي المخالفين.

7- وجود إدارة مالية قوية: ذلك أن الإدارة المالية القوية تعد أساساً ومنطلقاً لتقدير النتائج المالية، وهذا التقدير يساعد في تقييم المشاريع والبرامج ومدى تناسب ومساهمة النفقات العمومية في تحقيق الأهداف المرجوة.

8- إنشاء رقابة داخلية فعالة: حيث تنص المعايير الرقابية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) على أن مسؤولية ضمان وجود أنظمة رقابة داخلية كافية في الوحدة الخاضعة للرقابة تقع على عاتق الهيئات ذاتها، مما يستنتج منه أنها مسؤولة عن إعداد وتطبيق أنظمة مناسب للرقابة الداخلية وكافة لخلق الثقة المعقولة بقدرتها على كشف ومقاومة الفساد، وقد لوحظ تاريخياً اعتباراً الثغرات في أنظمة الرقابة الداخلية تعد الباعث الرئيسي الكامن خلف معظم الحالات المشهور في عالم الفساد، وأن أنظمة الرقابة الداخلية ذات المخاطر العالية بطبيعتها أو نظامها تخلق بيئة ملائمة للفساد، وبالتالي ينبغي العمل على تحديد الإجراءات، وكيفية الإنجاز، ومهل إنجاز المعاملات، وتحديد المسؤوليات إذ أن عدم تحديد المهام بشكل واضح، نتيجة عدم وضوح الهيكل التنظيمي للإدارة يفسح المجال لضياع وتدافع المسؤوليات وتغلغل الفساد؟

9- دعم الوعي السلوكي لدى الموظفين: إذ أن من أهم العوامل التي يمكن من خلالها الوقاية أو الحد مظاهر الفساد هي دعم الوعي السلوكي لدى الموظفين من خلال تضمين المعايير الواجب توافرها في الموظفين والأسس التي يتم اختبار العاملين وفقاً لها في قوانين العمل، كما أن تقويم الأداء المهنى والأدبي للموظف من شأنه أن يعمق لديه الإدراك بأن قدراته ونزاهته وإخلاصه في العمل وفعاليته هي الوسيلة للوصول إلى تحقيق ذاته، وهذا ما يستدعي ضرورة وضع آليات التدريب والأعداد المهني للموظفين في جميع الهياكل الإدارية، حيث أنه من المتعارف عليه أن قلة المعارف قد تدفع إلى ارتكاب أعمال متنافية مع الأخلاق المهنية.

10- إقرار قانون أخلاق المهنة: إن من الأهمية بمكان التزود بقانون أخلاقي له قوة ملزمة يوضح لمن يمارس العمل بالحكومة والقطاع العام الواجبات والمحظورات التي يجب أن تنظم قيامه بعمله لحماية الهدف الجوهري وهو خدمة المجتمع، فالإشكال المطروح في مجال مكافحة الفساد هو الحاجة إلى الموظفين العموميين الذين يتصفون بالأمانة، والكفاءة.

11- الإفصاح عن الممتلكات: إن فرض نظام الإفصاح المالي من قبل كبار المسؤولين العاملين كالوزارة والموظفين الذين يملكون صلاحية اتخاذ القرار يشجع على التقيد بقواعد السلوك الحسن ويظهر حالات الإثراء السريع من الوظيفة و تضارب المصالح المحتملة ويعطي دليلاً على الشفافية داخل الحكومة، وهذا التصريح بالممتلكات هو من الإجراءات التي تتبعها بعض الدول لمتابعة الموظفين العموميين، ومعرفة تطور النواحي المالية الخاصة بهم من أجل الكشف عن حالات الثراء السريع قد تنتاب البعض منهم وتشير إلى تورطهم في القيام بحالات فساد أو احتيال، ويلزم أن يقدم الإقرار المالي بصورة دورية وأن توضح فيه كافة ممتلكات الموظف المالية والعينية، وهذا ما يطلق عليه البعض "إقرار الذمة المالية".

ثالثاً: العوامل الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة:

حتى يساهم الجهاز الأعلى للرقابة في مكافحة انتشار ظاهرة الفساد لا بد من توافر مجموعة من الشروط نذكر منها ما يلي:

1- استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة:

إن استقلالية وحياد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة لهما دور بارز في مقاومة مظاهر الفساد وذلك من خلال توفير الحصانة والاستقلالية للجهاز الرقابي، وحيث يكون الجهاز الأعلى للرقابة مستقلاً عن الجهات الحكومية التي يقوم بالرقابة عليها فإنه يستطيع أن يقوم بدور بكفاءة وفعالية ويعتبر توفير الموظفين والوسائل المادية بالقدر الكافي من أهم الأدوات التي تعتمد عليها أجهزة الرقابة في تنفيذ خططها الرقابية، وبالتالي يجب أن تكفل التشريعات لهذه الأجهزة أكبر قدر من الحرية في اختيار الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً وأن تكون لديهم المقدرة لتنفيذ المهام الرقابية بكفاءة وفعالية، بالإضافة إلى ذلك فإن استقطاب مثل هؤلاء يتطلب منحهم الحوافز والمكافآت الكافية والملائمة للمهام الموكول إليهم مما يتوجب معه منح الأجهزة العليا للرقابة صلاحية تحديد المخصصات المالية الكافية لها بما يتناسب مع حاجاتها ومهامها.

وعلى الأجهزة أن تقوم بوضع الخطط الرقابية التي تكفل تنفيذ المهام الرقابية بالصورة المثلي دون تدخل أو تأثير أي جهة كانت، وتعد الاستقلالية من أهم المقومات الأساسية التي يجب توافرها في الأجهزة العليا للرقابة، ويقصد بها ضرورة أن تكون الأجهزة العليا للرقابة مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية وذلك حتى يمكنها التمتع بالحياد الكامل وتأدية الدور المأمون منها في الرقابة ومكافحة الفساد بكفاءة وفعالية، كما هو منصوص عليه في إعلان ليما الذي تبنته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الأنتوساي) في عام 1977م، وقد نصت اتفاقية أوروجواي الدولية لسنة 1998م على ضرورة تمتع الأجهزة العليا للرقابة

بالاستقلالية وبنطاق سلطة كافية يمكنها من الإسهام بفاعلية في مكافحة مظاهر الفساد.

2- صلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة في الوقاية من الفساد:

إن الأجهزة العليا للرقابة من خلال ممارسة صلاحيتها تساهم في الوقاية من الفساد وتعمل على منع حدوثه، وذلك من خلال مراقبة كيفية تحصيل وإنفاق العمومية للوقوف على جوانب النقص والقصور فيها لمعالجتها وسد الثغرات بما يكفل تحقيق الوضوح والشفافية، لذلك تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتبيان وتحليل أوجه النقص والعيوب والثغرات في التشريع والربط بينها وبين أسباب ارتكاب المخالفات المالية والعمل على إزالتها.

وبما أنه قد تقع مسؤولية التحقيق والمقاضاة ضمن صلاحيات هيئات عامة أخرى مختصة، فإنه من الجوهري لكل جهاز أعلى للرقابة إقامة علاقات تعاون وتنسيق واسعة النطاق مع هذه الهيئات: محكم القضاء العادي، وزارة المالية، النيابة العامة، الشرطة، هيأت التفتيش الداخلية......، فمثل هذا التعاون يؤدي إلى الحد من الممارسات غير السليمة ومكافحة الفساد.

ولكي تكون الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة ذات أثر فعال في المحافظة على المال العام من العبث ومكافحة الفساد، فإنه يجب ألا يقتصر دورها على اكتشاف المخالفات، وإنما يجب أن يمتد للمساهمة في محاسبة المسؤولين عن هذه المخالفات وإنزال العقوبات التي يستحقونها بهم.

3- نشر نتائج تحقيقات الأجهزة العليا للرقابة وتقاريرها:

قد يساهم الجهاز الأعلى للرقابة بفعالية في العمل على الوقاية من الفساد من خلال السماح بنشر نتائج التحقيقات المتعلقة بالفساد والاختلالات التي يتم اكتشافها في الوقت المناسب، حيث يعمل ذلك على تحسيس المواطنين وردع الأشخاص الذين يقومون بهذه الاختلالات، فنشر مثل هذه التقارير يسمح للجمهور بأن يعرف

أن هناك تعمل بفعالية على الوقاية منن الفساد ويساهم بالتواصل مع المجتمع المدني من خلال نشر التقارير الرقابية السنوية، وأخيراً فإن الأجهزة العليا للرقابة مـــدعوة للعب دور مهم في مجال مكافحة الفساد ويكون هذا الدور أسهل كلما كانت البيئـــة الرقابية التي تعمل فيها الجهاز الرقابي مناسبة وفاعلة.

الخلاصة:

في النهاية لا بد من التأكيد على أن الفساد بمثل مشكلة كبيرة تتأثر بها جميع البلدان ولكن بدرجات متفاوتة وأن الأمر سيكون أكثر فعالية من حيث تكلفته وفائدته لو تركز الاهتمام على ردع الفساد والوقاية منه موازاة مع التركيـــز علـــى كشـــفه والتحقيق فيه معاقبة مرتكبيه، لهذا لا بد من التنبيه على أن مكافحة الفساد والوقايـــة منه عملية جداً تتطلب تضافر كافة الجهود المبذولة سواء من قبل القطاع الخاص أو العام أو الأجهزة الحكومية والسلطات التشريعية للقيام بها.

الفصل الثاني عشر

الفساد الإداري

أسبابه، آثاره وطرق مكافحته..

الفصل الثاني عشر

الفساد الإداري

أسبابه، آثاره وطرق مكافحته..

أولا: مفهوم الفساد الإداري، تطوره

لا يختلف اثنان على كون الفساد ظاهرة مرفوضة من قبل الجميع، ومع هذا الرفض فإنها حالة موجودة ومنتشرة في جميع دول العالم وتصيب جميع المؤسسات مهما كانت طبيعتها .ونجد أن من يمارس الفساد الإداري هم أناس بمختلف مستويات الهيكل التنظيمي والمواقع الاجتماعية والسياسية، ولغرض تحديد معنى واضح ودقيق وشامل لمفهوم الفساد الإداري يتطلب الأمر الإشارة إلى ما يلي:

1. تعريف الفساد الإداري وخصائصه:

يصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري، وهذه الصعوبة ترجع لأسباب عديدة من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معالمها وأسبابها، واختلاف مناهج دراستها وتعدد أشكال التعبير عنها وتنوع خلفيات المشاركين في نقاشها وبحثها، لذلك أعطيت عدة تعاريف لهذه الظاهرة، ومن ضمن التعاريف التي أعطيت للفساد الإداري ما يلي:

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة" . أما **البنك الدولي** فيعرفه بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ". نلاحظ أن هذين التعريفين يعتبران أن الفساد يقتصر فقط على القطاع العام دون الخاص، فالشواهد المتاحة تشير إلى وجود الفساد ضمن نشاطات القطاع الخاص أيضا خاصة تلك النشطات التي تضع الدولة قواعد تنظيمية لعملها، كذلك قد لا ينطوي سوء استخدام السلطة العامة من قبل المسؤول الحكومي على مصلحة شخصية، ولكن قد تكون لمصلحة حزبه، أو عشيرته، أو أصدقائه وأقاربه.

فيحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة، آو إساءة استخدام السلطة العامة، كالموظف الذي يدعي المرض ولكنه يذهب لقضاء عطلة، كذلك ممارسات رئيس الدولة الذي يهتم كثيرا بإعمار بلدته بشكل لا يتناسب مع حجمها أو أهميتها.

كذلك الفساد الإداري هو جميع المحاولات التي يقوم بها المدراء والعاملون يضعون من خلالها مصلحتهم الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة، متجاوزين القيم التي تعهدوا باحترامها وخدمتها والعمل على تطبيقها وفي هذا الإطار فان هذه الممارسات الفاسدة والمخلة بالمصلحة العامة أو مصلحة المؤسسة يمكن أن تبقى عرضة للاختلاف بسبب عدم الإنفاق عليها، أيضا الفساد الإداري يمثل تصرفا مقبول ومرغوب من قبل طرفين آو أكثر تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحهما أو الوصول إلى أهدافهما الشخصية وهو كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد، ليشمل تصرف القطاعين العام والخاص والتي يترتب عليها إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع، سواء كان السبب تحقيق منفعة خاصة آو مجرد إهمال.

نلاحظ أن التعاريف السابقة تتفق حول اعتبار استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية من ضمن أعمال الفساد الإداري، واستنادا للتعاريف **السابقة يمكن تعريف الفساد الإداري** بأنه استغلال الوظيفة العامة ونفوذها لتحقيق مكاسب شخصية(مادية أو معنوية)، بشكل يتعارض مع القوانين سواء تم ذلك بشكل فردي أو جماعي ويتميز الفساد الإداري بوصفه تعبيرا عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة تعلي من شان المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة، ويتميز بعدة سمات منها:

- اشتراك أكثر من طرف في ممارسة الفساد الإداري.
- السرية التامة في ممارسة الفساد الإداري.
- يجسد الفساد الإداري المصالح المشترطة والمنافع التبادلية لمرتكبيه.
- يعبر الفساد الإداري عن اتفاق بين إرادتي صانع القرار ومرتكبي الفساد الذين يضغطون على الطرف الأول لإصدار قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية.

ويرى الباحث أن الفساد الإداري هو عبارة عن سلوكيات بيروقراطية، وممارسات غير سوية لبعض الموظفين العموميين في الأجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بهدف تحقيق منافع شخصية مادية أو غير مادية على حساب مصلحة المجتمع، ناتجة من ممارستهم للوظيفة العامة.

2. مراحل تطور الفساد الإداري:

إن البدايات الأولى للفساد الإداري ترى فيه ممارسات سلوكية لا تخضع إلى ضوابط أو معايير معينة، خاصة المعايير التنظيمية والبيروقراطية في إطار عمل المؤسسات، وهي بهذا المعنى تعتبر الفساد مرادفا للانحراف، فلا يقتصر انتشار الفساد على مجتمعات في فترات زمنية معينة، فالفساد ظاهرة إنسانية وزمنية مع اختلاف سعة انتشاره واستفحاله من مجتمع إلى آخر، ومن زمن إلى آخر سببه الرئيسي الظروف والمعطيات التي يمر بها المجتمع، ففي المجتمع اليوناني القديم الذي كان يعاقب على الرشوة بالإعدام طبقا لبعض التشريعات والتي انتقدها سقراط بقوله إن المرتشي كان يجزى على ارتشائه بالترقي في المناصب العسكرية والسياسية.

وقد تغاضت في انجلترا الملكة إلزبيت 1558- 1603عن تفشي ابتزاز الأموال في الوظائف الرسمية كعذر لها عن عدم زيادة الرواتب، ومن صور الفساد أن أمين صندوق الحرب كان يحصل على 16000 جنيه سنويا علاوة على راتبه، حيث

يحافظ بأسماء الجنود الموتى في قوائم الجيش ويضع مخصصاتهم في جيبه ويبيع الملابس المخصصة لهم.

وعم الفساد في الدوائر الحكومية في ايطاليا في عصر النهضة وكانت سمعة المحاكم سيئة لكثرة ما فيها من صور للفساد الإداري والرشوة.

وكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل إنسان في رأيه قابلا للرشوة مما يدل على انتشار الفساد في عهده، ولأن الشركات الأوروبية يسمح لها القانون بدفع الرشاوي والحصول على الصفقات الأجنبية، وخصمها من الضرائب المستحقة عليها فقد أدى ذلك إلى تضرر الشركات الأمريكية، فالقانون الأمريكي يعتبر دفع الرشاوي جريمة يعاقب عليها القانون.

ومع تطور وانتشار ظاهرة الفساد الإداري فقد تباينت الرؤى النظرية والفكرية لهذا المفهوم **وظهرت مداخل عديدة لتحديده يمكن إجمالها فيما يلي:**

أ- **المدخل الأخلاقي:** في إطار هذا المدخل يعتبر الفساد ظاهرة قيمية وسلوكية تتجسد بحالات سلبية وممارسات ضارة وهدامة يتطلب الأمر الوقاية منها ومعالجتها ومكافحتها بشتى الطرق والأساليب.

ب- **المدخل الوظيفي** : يطلق البعض عليه اسم المدخل العملي أو التبريري، ووفق هذا المدخل فان الفساد الإداري لا يفترض بالضرورة أن يكون انحرافا عن النظام القيمي السائد بل هو انحراف عن قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته . ويأتي هذا الانحراف نتيجة أسباب عديدة ليشكل خرقا لهذه القوانين المعتمدة في النظام الإداري.

ت- **المدخل الثقافي** : ضمن هذا المدخل فان الفساد الإداري يمكن أن يشكل ظاهرة متعددة الأبعاد والأسباب والنتائج، ولكونها ظاهرة فإنها يمكن أن تأخذ طابعا منظما له القدرة على الاستمرار والبقاء والتجدر، بحيث يخلق

مجموعة كبيرة من النظم الفرعية الفاسدة سواء وفق المعايير القيمية أو الوظيفية

ث- **المدخل الحضاري** : يرتبط مفهوم الفساد بمنظور حضاري بكل مكوناته السياسية والثقافية والقيمية والاجتماعية والسلوكية، حيث يفترض أن الفساد الإداري ظاهرة مركبة تتكرس من خلال التخلف بشكل واسع ومجمل الممارسات الفردية والجماعية تؤدي إلى خيارا يشوبها كثير من النقص.

ج- وهناك مدخل خامس مهم يستحق الدراسة بتعمق يقوم على أساس حصر الفساد الإداري بالوظيفة العامة العليا فقط واستغلال المناصب الرفيعة لغرض تحقيق المكاسب المادية والوجاهة الاجتماعية وإيصال المنافع إلى الحاشية والأقارب بعيدا عن أي اعتبارات أخلاقية، وتنفيذا لقناعة قائمة على أساس أن هذا المنصب الرفيع هو مؤقت وزائل لا يستمر لفترة طويلة، تنتهي مع انتهاء فترة الوزارة في الحكم.

3. مفهوم الموظف العام:

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها، وتحضي الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة فاتساع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى، قاد بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين واهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري. والوقوف على ماهية الفساد الإداري يستدعي تعريف وتحديد المقصود بالموظف العام وبيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بـالموظف العـام. ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخـرى وإلـى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري.

واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديـد معنـي الموظف العام في مجال تطبيقها.[1]

فقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على أن " هـذا النظـام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعـة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعـاملين فـي الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري ".[2]

ويبدو أن المشرع قد ترك أمر تعريف الموظف العام للفقه والقضاء، ويختلف هذا التعريف في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي والاقتصاد السياسي فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري.[3]

ثانيا : أنواع الفساد الإداري:

ينقسم الفساد الإداري إلى أربع مجموعات كالتالي:

1. **الانحرافات المالية** : تشمل المخالفات التي يأتي بها الموظف وتتعلق بـالنواحي المالية للمنظمة، مثل:

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين واللوائح المعمول بها.

---

(1) د. عبد الحميد كمال حشيش – دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي – دار النهضة العربي – القاهرة – 1977 – ص 165.

(2)- *Article (2) Lio no 83 –634 du 13 Jullet 1983 Cod administratif – Dalloz – 1987 – P 1013.*

(3) د. محمد جودت الملط – المسؤولية التأديبية للموظف العام – رسالة دكتـوراه – جامعـة القـاهرة – 1967 – ص7.

- مخالفة المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات.
- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة.
- كل تصرف عمدي يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حقوقها.

2. **الانحرافات التنظيمية** : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به، ومن أمثلتها:
   - الامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانة
   - عدم الالتزام بمواعيد العمل
   - عدم إطاعة أوامر الرؤساء
   - إفشاء أسرار العمل، وعدم التعاون مع الزملاء
3. **انحرافات سلوكية** : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي، ومن أمثلتها:
   - عدم المحافظة على كرامة الوظيفة
   - أداء أعمال الغير براتب بغير إذن للسلطة المختصة
   - الاشتغال بعمل تجاري، وشراء ما تعرضه السلطة للبيع
   - الجمع بين الوظيفة وعمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية
4. **انحرافات جنائية** : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية، مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الرسمية، السرقة، الاعتداء على النفس، وجرائم السلوك الشخصي الأخرى .والجدول الموالي يوضح لنا أنواع الفساد وخصوصياته.

الجدول :(01) أنواع الفساد والفساد الإداري وخصوصياته

نوع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	صغار الموظفين	جزئي ومحدود بأفراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	صعب الإكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيون والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الإعلام ومراكز البحوث	شامل التأثير (التظليل الجمهوري)	صعب الاكتشاف ومعقد بسبب خباب النوايا الحسنة	بطيء المعالجة نسبيا	مكلف جداً	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الإداري والعاملين فيه	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلفاً	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الأجهزة في الدولة والشركات	شامل معتمدا على شروع ثقافة الفساد	سهل الاكتشاف	بطيء جدا ويحتاج إلى من هيئات عمل معقدة	مكلف جداً	واضح
الفساد الجزئي	أجهزة وإدارات محددة وموظفين محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط إلى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	صعب الإحساس به لوجود القناعات المسبقة	بطيء المعالجة جدا	كلفة عالية جدا	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الأعمال الخاصة	مدراء وموظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسطة كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر : طاهر الغالبي وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل، عمان، 2010 ، ص362

من خلال ملاحظة الجدول السابق واستقراء مكونته وانعكاساتها على بيئة الأعمال العربية يبدو أن بعض أنواع الفساد هي أكثر خطورة، وأشمل تأثيرا وأصعب معالجة لكونها معقدة وصعبة الاكتشاف، كما هو الحال في الفساد الحضاري والاجتماعي والفساد الثقافي اللذان يعتبران في بعض من جوانبهما عن حالة فساد شامل وكبير مرتبط بأطر سياسية غير واضحة المعالم تمارس من خلالها أبشع أنواع الديكتاتوريات وتعطيل الحقوق والمشاركة الجماعية بالقرار وقبول رأي الآخر والمخالف وغيرها من جوانب تمثل بيئة صالحة لانتشار حالات الفساد الإداري وتجدره.

ثالثا : مظاهر الفساد الإداري

تتعدد مظاهر الفساد الإداري وتتنوع وهي غير مرتبطة بأي نوع من أنواعه، مما تجعله يأخذ أشكالا عديدة و كما جاء في تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة حيث تم تحديد ثلاثة أشكال رئيسة للفساد الإداري يتضمن كل منها ثلاث ممارسات فرعية وكما هي موضحة في أدناه.

1: وفقا للرأي العام:

1-1 ابيض.

1-2 اسود.

1-3 رمادي.

2: وفقا للممارسة:

2-1 سوء استخدام الروتين.

2-2 الممارسة غير الأمينة للصلاحية.

2-3 ممارسات مخالفة للقانون.

3: وفقا للغرض:

3-1 استخدام الموارد العامة لتحقيق مصالح خاصة.

3-2 خدمة الأقارب و الأصدقاء.

3-3 السرقة العامة.

إن تصنيف أشكال الفساد الإداري وفقا للرأي العام يعني اعتماد الرأي العام أساس لتصنيف شكل الظاهرة السلبية الموجودة والآتي توضيح عن كل ممارسة داخل أشكال الفساد الإداري وفقا للرأي العام:

1-الفساد الأبيض:

ويعني إن هناك اتفاق كبير من قبل الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على تقبل واستحسان العمل أو التصرف المعني.

2-الفساد الأسود:

ويشير إلى اتفاق الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على إدانة عمل أو تصرف سيئ معين.

3- الفساد الرمادي:

وسمي بالفساد الرمادي لعدم إمكانية احتسابه على أي نوع من النوعين السابقين. ويعود سبب ذلك إلى غياب الاتفاق من عدمه حول عمل أو تصرف معين قبل الجمهور والموظفين.

كما إن الفساد الإداري وفقا للممارسة يأخذ الأشكال الآتية:

1- سوء استخدام الروتين:

إن تعقيد الإجراءات الإدارية وسوء استخدام الروتين قد يدفع ببعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة من اجل الحصول على خدمة ما أو انجاز بأقل جهد أو كلفة.

2- الممارسة غير الأمينة للصلاحيات:

إن الممارسة غير الأمينة للصلاحيات الممنوحة للموظف في الجهاز الإداري قد تدفع به إلى منح الامتيازات والتسهيلات لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية أو إلى سياسة معينة.

3- ممارسات مخالفة للقانون:

ويعني قيام الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون ونصوصه، الهدف من هذه الممارسات المخالفة للقانون هو تحقيق مكاسب شخصية بعيدا عن المصلحة العامة، أما بالنسبة للفساد وفقا للغرض فيأخذ الأشكال التالية والذي ركزت عليه الندوة التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية بالأمم المتحدة:

1- الفساد الناتج عن استخدام الموارد العامة لتحقيق أهداف شخصية ومثال على ذلك:

التزوير في تقدير الضرائب وتحصيلها.

أ- إقامة مشروعات وهمية.

ب- التدخل في مجرى العدالة.

2- الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء ومثال على ذلك:

أ- انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصلحة شخصية.

ب- التغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء.

ت- تقديم تسهيلات غير مشروعة.

3- الفساد الناتج عن السرقة العامة ومثال على ذلك:

ث- التلاعب بالأسعار.

ج- التلاعب بالرواتب و الأجور.

ح- التلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.

وعلى الرغم من تعدد أشكال الفساد الإداري إلا أن معظم هذه الأشكال هي أوجه لظاهرة واحدة تعبر عن ممارسات غير مشروعة خارجة عن القانون. ومن وجهة نظر الباحث فان أشكال الفساد الإداري وفقا للممارسة هي شائعة وبشكل كبير في المؤسسات العراقية وقد يعود ذلك إلى أسباب قيمية وثقافية واجتماعية وأخرى سياسية و اقتصادية.

وتبعاً لتعدد أشكال الفساد الإداري تعددت مظاهره والتي هي:

- الرشوة (Bribery): أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من اجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول.
- المحسوبية (Nepotism): أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أوجهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة... الخ،دون أن يكونوا مستحقين لها.
- المحاباة (Favoritism): أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصلحة معينة.
- الواسطة (Wasta): أي التدخل لصلح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق.
- نهب المال العام: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.
- الابتزاز (Black mailins): أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد.

ولعل من أكبر مظاهر الفساد الإداري الشائعة حالياً في بعض المؤسسات هي، عندما يكون المسؤول الأول مشغولاً لدرجة أن يترك أمر وزارته أو جهازه الإداري في تصرف أحد موظفيه وكم من موظف أصبح في الأهمية قبل رئيسه. وهنا يبدأ الفساد الإداري في غياب المراقبة والمتابعة حتى إن العديد من القضايا

المهمة التي تحتاج إلى أن يحاط المسؤول الأول بها علماً تحجب عنه ولا يعلم عنها إلا بعد وقوع كارثة أو نتيجة مساءلة للمسؤول من أعلى منه..

ومن مظاهر الفساد الإداري أيضاً:

- تردي واقع الإدارة العامة.
- ضعف المؤشرات الاقتصادية.
- عدم وضوح السياسات العامة للإدارة نتيجةً لغياب المخطط الهيكلي العام.
- تضخم الجهاز الإداري للدولة.
- عدم المساواة وتكافؤ الفرص نظراً للمحسوبية والمحاباة، والوساطة.
- ضعف المساءلة والمحاسبة، وانعدام الشفافية.
- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.

وهو ما يجعل الأجهزة الحكومية مشلولة وغير فعالة، خصوصاً في ظل وجود التعقيد البيروقراطي وتغلغل الفساد وانتشاره في جميع الأجهزة والمرافق الحكومية.

رابعا : أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري

لكي تكون هناك معالجة فعالة وشاملة للفساد الإداري يفترض بنا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهوره، ولكون الفساد ظاهرة شمولية فقد تعددت أبعادها وأسبابها لتمس مختلف الجوانب الشخصية والمؤسسية والبيئة:

1. **العوامل الشخصية** : تشير الكثير من الدراسات بأنه هناك علاقة بين بعض خصائص الأفراد وممارساتهم الإدارية الفاسدة، ويمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي:

- **العمر** : إن حاجات الموظف الشاب كثيرة وموارده قليلة، ولكونه موظفا جديدا وحديث التعيين قد تكون سببا وراء ممارسات إدارية فاسدة.

- **مدة الخدمة** : فقد يكون كبار الموظفين ممن تكوم مدة خدمتهم طويلة على معرفة تامة بأساليب إخفاء الممارسات الإدارية الفاسدة ويساعد هذا الأمر على ارتكابها، وقد يكون الموظف حديث الخدمة أكثر ميلا لممارسة حالات الفساد الإداري بسبب تأثره السريع بزملائه في العمل غير التريهين.
- **المستوى الدراسي** : إن تأكيد علاقة ممارسات الفساد الإداري بالمستوى الدراسي والتحصيل العلمي ربما تختلف باختلاف المجتمعات، فالمجتمعات التي يسهما الحصول فيها للفرد على شهادات عليا بأسلوب غير علمي وغير مشروع وكذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية وعادلة يكون أفراد هذا المجتمع أكثر ميلا لممارسة الفساد الإداري، عكس المجتمعات التي يكون نظامها التعليمي كفؤ وقائم على أسس علمية يكون فيه نظام الخدمة المدنية ذو جدية ودقة في عمليات التوظيف فانه يحول دون وصول أناس غير كفوئين إلى الوظائف الحكومية وبالتالي تقل عمليات الفساد الإداري.
- **الجنس** : عادة الرجال الموظفين يميلون أكثر لممارسة حالات الفساد الإداري من النساء، بسبب تكوينهم النفسي وسرعة تأثرهم بما يحيط بعم من عاملين.
- **المهنة والتخصص** : من المتوقع أن تكون حالات الفساد الإداري أكثر وضوحا لدى الإداريين في الوظائف الحكومية أو منظمات الأعمال منها في الوظائف الفنية التخصص، وربما يعود إلى ممارسة الإداريين لأعمال تجعلهم على احتكاك مباشر بالناس تدفعهم في غالب الأحيان إلى فتح مواضيع يمكن النفاذ منها إلى دفع رشوة او قبول وساطات أو غيرها من حالات الفساد الإداري.

2. **العوامل المؤسسية والتنظيمية** : تتعدد الأسباب التنظيمية والمؤسسية التي تقف وراء الممارسات الإدارية الفاسدة في المنظمات الحكومية والخاصة، فاغلب هذه الأبعاد المؤسسية والتنظيمية تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في السلوك الإداري أو التنظيمي بحيث تجعل منه سلوكا منحرفا أو منضبطا، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه العوامل كما يلي:

- **ثقافة المنظمة** : إن عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية ومتماسكة وايجابية تؤدي إلى التزام عال والتحلي بأخلاقيات إدارية سامية، قد يكون سببا لممارسات فاسدة حيث أن اغلب هذه الثقافة التنظيمية غالبا ما يرافقه شيوع ثقافة الفساد في المنظمة أو الإدارة الحكومية.
- **حجم المنظمة** : غالبا ما يكون كبر الحجم خصوصا في الإدارات العمومية مرتبطا بوجود ترهل إداري وبطالة مقنعة وبيروقراطية عالية، وهذه كلها تؤدي بدورها إلى ممارسات غير قانونية وسلوكيات فساد إداري لا يمكن السيطرة عليها بسهولة.
- **ضعف النظام الرقابي** : حيث يجعل من الممارسات الفاسدة روتينا ساريا يمر دون مساءلة أو حساب، فمنظمات الأعمال والإدارات العمومية مدعوة لإعادة النظر باستمرار في نظمها الرقابية وأساليب تقييم الأداء لديها فقد تطورت هذه النظم كثيرا وأصبحت متاحا للمسؤولين الكثير من الأدوات الفاعلة التي تساعد في ضبط حالات الفساد الإداري.
- **العلاقة مع المسؤولين في الإدارات العليا** : وهذه قد تكون بهم سواء كانت العلاقة قرابة أو ارتباط مصالح أو صداقة.
- **طبيعة العمل المؤسسي** : إن درجة وضوح العمل وأهداف المؤسسات ومنظمات الأعمال وشفافية عملها له اثر كبير في تقليل حالات الفساد الإداري، أما المؤسسات التي تقتضي طبيعة عملها الكثير من السرية والسرعة، ولديها موارد كثيرة بعيدة عن الرقابة الشعبية والإعلامية فان حالات الفساد الإداري تكثر فيها ويمكن إخفاءها بسهولة كما يتوقع مرتكبوها.
- **الهياكل التنظيمية وهياكل السلطة** : إن عدم وضوح الصلاحيات والسلطات وعدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل وعدم وجود وصف وظيفي واضح يزيد من احتمال ممارسة الفساد الإداري في منظمات من هذا النوع أكثر من غيره.

- **البطالة المقنعة** : إن وجود أعداد كبيرة من العاملين لا يمارسون أعمالا فعلية قد يكون سببا وراء تفنن هؤلاء الموظفين في طلبات وتعقيد سير المعـــاملات لغرض الابتزاز والرشوة والوساطة وغيرها.
- **عدم الاستقرار الوظيفي** : أن شعور الموظف خاصة في الإدارات العليا من أن منصبه هو فرصة يجب أن يستغلها لفترة محددة تجعل منه أكثر ميلا لممارسة حالات فساد إداري لغرض الإثراء وبناء النفوذ وتوطيد العلاقات مع الآخرين على حساب مصلحة المنظمة والنزاهة والعدالة.

3. **العوامل البيئية** : تعتبر هذه العوامل من أهم التي تقـــف وراء حـــالات الفســـاد الإداري أو تساهم في تعزيزها بسبب كثرتها وتعقدها وتشابكها، حيـــث أنهـــا تتداخل مع بعضها البعض بطريقة تمنع من الوصول إلى السبب الحقيقي وراء الفساد.وفي ما يلي إشارة إلى هذه العوامل:

- **عوامل البيئة السياسية** : يعتبر هذا البعد من أكثر الأبعاد دعما للفساد الإداري في الدول النامية، فهيمنة الساسة الفاسدين على مختلف نواحي الحيـــاة هـــي السبب في انتشار حالات الفساد الثقيل، تتمثل أهم ملامح هذه البيئة السياســـية الفاسدة في عدم الاستقرار السياسي، وعدم وجـــود دســـتور دائـــم، عســـكرة المجتمع، سيطرة الدولة على وسائل الإعلام، ضعف منظمات المجتمع المدني.
- **عوامل البيئة الاقتصادية** : يشكل الاقتصاد مدخلا لممارسة حـــالات الفســـاد الإداري بأشكاله المتنوعة، فالسياسات الاقتصادية والنقدية المرتجلـــة للدولـــة والأزمات الاقتصادية بسبب الحروب والكوارث أو سوء التخطيط قد تكـــون مدخلا يشجع الفساد، وبصفة عامة يمكن اعتبار البطالة وانخفـــاض الأجـــور وتدهور قيمة العملة ومحدودية فرص الاستثمار، وعدم فعالية نظـــم الرقابـــة الاقتصادية والمالية في المؤسسات من أهم العوامل الاقتصادية المساعدة فـــي انتشار الفساد الإداري.

- **عوامل البيئة الاجتماعية** : فإذا ما كانت العوامل الاجتماعية غير ناضجة ومشبوهة فإنها ستشكل بكل تأكيد مدخلا واسعا لممارسات إدارية فاسدة على مختلف المستويات، ومن الضروري الإشارة هنا أن العوامل الاجتماعية قد لا يتم الانتباه لها ولأثرها مثل العوامل الاقتصادية وذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعي لهذه العوامل، ومن أهم العوامل الاجتماعية المحتمل تسببها في الفساد الإداري نذكر القيم المشوهة السائدة في المجتمع، شيوع ثقافة الفساد في المجتمع، فقدان الحراك الاجتماعي وجمود التفكير والتحجر وعدم قبول التغيير، زيادة عدد السكان وشح الموارد واستنزافها التعصب الطائفي والديني.
- **عوامل البيئة القانونية والتشريعية** : يمكن أن تساهم هذه البيئة إلى حد كبير في انتشار حالات الفساد الإداري إذا كانت تتصف بعدم النزاهة وعدم الاستقلالية والخضوع الكامل للسلطة والسياسية أو التنفيذية في الدولة، ويمكن أن نلخص أهم منافذ الفساد الإداري ضمن أبعاد هذه البيئة إلى مختلف القوانين التعسفية، والتغيير المستمر فيها، الثنائية في تفسير القوانين، ضعف الجهاز القضائي.
- **عوامل البيئة الثقافية** : يمكن أن تكون البيئة الثقافية بعنصرها وأبعادها المتعددة دافعا للفساد الإداري خصوصا في الدول النامية، فكلما اتسمت البيئة الثقافية بالانغلاق والخوف من الانفتاح والميل إلى الجمود والتحجر فان بذور الفساد الإداري ستنمو فيها وتنتشر بسرعة وأعقد وسائل مكافحتها وعلاجها . فللمؤسسات التربوية والدينية والصحافة الإعلام دور كبير في بناء قيم ثقافية ايجابية أو العكس والتي قد تكون سببا رئيسيا في انتشار الفساد الإداري.

ومن الأسباب التي أدت إلى بروز ظاهرة الفساد وانتشارها في مختلف المجتمعات، فقد أكد منظري وباحثي علم الإدارة والسلوك التنظيمي على وجود ثلاث فئات حددت هذه الأسباب والتي هي:

1-1 : حسب رأي الفئة الأولى:

1- أسباب حضرية.

2- أسباب سياسية.

2-1 : حسب رأي الفئة الثانية:

1- أسباب هيكلية.

2- أسباب قيمية.

3- أسباب اقتصادية.

3-1 : حسب رأي الفئة الثالثة:

1- أسباب بايولوجية و فزيولوجية.

2- أسباب اجتماعية.

3- أسباب مركبة.

وفي ما يأتي توضيح لآراء كل فئة:

1-1 أسباب الفساد الإداري حسب رأي الفئة الأولى:

1- الأسباب الحضرية: وتعني إن سبب بروز ظاهرة الفساد الإداري هو وجود فجوة كبيرة بين القيم الحضرية السائدة في المجتمع وبين قيم وقواعد العمل الرسمية المطبقة في أجهزة الدولة لذلك ستكون هناك حالات مخالفة لقيم وقواعد العمل الرسمية تعد استجابة طبيعية للنظام القيمي الحضري. كما أنها تبدو تحركا طبيعيا لتقليص الفجوة بين قيم المجتمع وقيم قواعد العمل الرسمية.

2- الأسباب السياسية: إن محدودية قنوات التأثير غير الرسمية على القرارات الإدارية إضافة إلى ضعف العلاقة ما بين الإدارة والجمهور وانتشار الولاءات الجزئية. كل هذه الحالات من شأنها أن تؤدي إلى بروز الفساد الإداري.

2-1 أسباب الفساد الإداري حسب رأي الفئة الثانية:

يوضح أهم أسباب الفساد الإداري في كتابه (الفساد في الحكومة) والتي هي:

1. أسباب هيكلية: وتعزى الأسباب الهيكلية إلى وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم وطموحات الأفراد، وهذا له أثره الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك وطرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدوديات الهياكل القديمة وما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات وتضخم الأجهزة الإدارية المركزية.
2. أسباب قيمية: إن الفساد الإداري يحدث نتيجة لانهيار النظام ألقيمي للفرد أو المجموعة.
3. أسباب اقتصادية: لعل من أهم هذه الأسباب هو عدم العدالة في توزيع الثروة في المجتمع والذي من شأنه أن يولد فئات ذات ثراء كبير وأخرى محرومة.

3-1 أسباب الفساد الإداري حسب رأي الفئة الثالثة:

إن من أهم أسباب الفساد الإداري هي:

1. أسباب بايولوجية و فزيولوجية:وهي جميع الأسباب التي دافعها الأولي والأساسي هو ما اكتسبه الفرد عن طريق الوراثة وكل ما يتعلق بالخلفية السابقة من حياته وما تركته من آثار على سلوكياته وتصرفاته.
2. أسباب اجتماعية:وهي جميع الأسباب التي تنشأ نتيجة للتأثيرات البيئية والاجتماعية.
3. أسباب مركبة:وهي جميع الأسباب التي تظهر نتيجة لتفاعل المجموعتين السابقتين من الأسباب.

ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة وهي.

1- انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.

2- عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما إن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سببا مشجعا على الفساد.

3- ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها.

4- تزداد الفرص لممارسة الفساد في المراحل الانتقالية والفترات التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية ويساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني التي توفر بيئة مناسبة للفاسدين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه المراحل.

5- ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.

6- غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

7- غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.

8- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.

9- الأسباب الخارجية للفساد، وهي تنتج عن وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة.

خامسا : الآثار الناجمة عن الفساد الإداري

يشير البعض إلى أن للفساد الإداري دورا ايجابيا في تخفيف التعارض والتناقض بين القيم الاجتماعية وقواعد العمل الرسمي في الجهاز الإداري، فهو يعمل على زيادة المشاركات ويساعد على التطبيق التدريجي للتحولات في نظم العمل، ولكن للفساد الإداري آثار سلبية ضارة هي:

1. **الإضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها** : فانتشار الفساد الإداري يؤدي إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية ما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور المتعاملين، كما أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يقضي إلى فشل النظام الإداري
2. **إعاقة عملية التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي** : جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي سنة 1997 بأنه في استبيان موجه لقرابة 150 مسؤولا رئيسيا من 60 دولة نامية حول معوقات التنمية كانت الإجابة أن الفساد الإداري والمالي هو أكبر معوق للتنمية، فالفساد سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب والإخلال، كما تشير الكثير من الدراسات إلى أنه للفساد الإداري آثار سلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي، وبالتالي تخفيض معدل النمو الاقتصادي .فما يرافق الفساد الإداري من دفع للرشاوي يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم إلى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد.
3. **إضعاف الاستقرار السياسي** : فانتشار الفساد داخل المجتمع يؤدي إلى الإضرار بالاستقرار السياسي، وتدني مستوى الدخل والصراع داخل النخبة الحاكمة وفساد الإدارة وتسلطها وتردي الأوضاع على كل الأوجه.
4. **ظهور طبقة تعمل على نشر الفساد** : وهذا بغرض تحقيق مصالحها الخاصة، حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصلاح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار

الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلا من المصلحة العامة، فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية.

5. **تدني مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية** :هذا نتيجة من نتائج الفساد الإداري، ففي دراسة ميدانية لأحد المدن العربية لأوضاع المستشفيات أظهرت النتائج أن الأجور تكاد تكون دون المستوى لممارسي مهنة الطب، فيعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تدني مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام.

سادساً: الأسباب التي تدعو إلى معالجة الفساد الإداري: (**ديوب**، 2006)

1. أسباب اقتصادية:

من الأسباب الاقتصادية للقيام بمعالجة الفساد الإداري تسرب الكفاءات والخبرات إلى الخارج، وضعف وتدني إنتاجية المنظمة وما يترتب على ذلك من تدني نمو القطاع الاقتصادي. إن كثير من المنظمات أصبحت عبئاً على الاقتصادي بسبب الخسائر المتكررة أو إمتلاء المستودعات بالسلع. ونتيجة لهذه الأسباب وغيرها فإن النتيجة هي انخفاض معدل دوران رأس المال – انخفاض مستويات الدخل- الكساد- قلة الاستثمارات وخاصة الأجنبية..

2. أسباب اجتماعية:

حيث أن الفساد يساهم في تقسيم المجتمع إلى طبقتين، الأغنياء والفقراء وتقلص حجم الطبقة الوسطى والتي تساهم في إعطاء المجتمع أفضل الكوادر العلمية والثقافية وهي عبارة عن صمام الأمان للمجتمع وتقدمه وازدهاره وازدياد ظاهرة الانحلال الخلقي- حيث تصبح الرشوة- السرقة، أمراً عادياً لكثرة تناولها.

3. أسباب تتعلق بالمنظمة:

- التسرب من العمل.
- الهروب من العمل.

- كثرة الإجازات الصحية.
- انخفاض إنتاجية المنظمة.
- انخفاض مستوى جودة السلع والخدمات.
- زيادة تكاليف السلع والخدمات.
- عدم القدرة على مواجهة المنافسة.
- الولاء للمدير وليس للمنظمة.

4. التكتلات الاقتصادية:

إن ظاهرة التكتلات الاقتصادية في العالم تتزايد والهدف الأساسي لهذه التكتلات هو جعل أسواق الدول المنظمة لها سوق واحدة.

5. التحول إلى آليات السوق:

عند عدم إنتاج سلع بمواصفات عالمية وتكلفة معقولة فإن السوق العالمية ستصبح مرصدة أمام المنتجات الوطنية وحتى أن السوق الوطنية غير مستعدة لقبول سلع بمواصفات متدنية.

6. اتفاقيات الغّات:

نظراً للنفوذ المتزايدة لبعض الدول الكبرى فإنها تحاول فرض هذه الاتفاقية على الدول النامية.

7. العولمة والتقدم في وسائل النقل والاتصال.

8. التطورات التقنية الهائلة والتلاؤم معها.

9. المنافسة- لا يوجد احتكار.

10. التطور الاجتماعي وتزايد حاجات السكان وتنوعها.

11. زيادة مستوى التعليم والثقافة.

12. المنشأة هي نواة الاقتصاد الوطني كما أن الأسرة نواة المجتمع وبنجاحها ينمو الاقتصاد الوطني.

13. الأساليب الإدارية الحديثة.

سابعا : مداخل معالجة الفساد الإداري:

بما أن للفساد الإداري آثار كبيرة على الأفراد والمنظمات والمجتمع، وبما أن الممارسات المنحرفة والفاسدة تعرقل وتعيق جهود التنمية فإن هذه الظاهرة الخطيرة يجب أن نقف إزاءها بكل حزم وأن تتضافر الجهود لغرض تحجيمها وتقليل آثارها السلبية، لذلك فإننا نرى أن الدعائم الأساسية للوقاية أو معالجة هذه الظاهرة يجب أن **ترتكز على:**

1- **المحاسبة:** هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم، أي أن يكون الموظفين الحكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم (الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة أي الوزراء ومن هم في مراتبهم) الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

2- **المساءلة:** هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين) حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب.

3- **الشفافية:** هي وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع الموظفين (المنتفعين من الخدمة أو مموليها) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف، وهو ما ينطبق على أعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الأخرى غير الحكومية.

4- **النزاهة:** هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية.

وان آليات المكافحة السابقة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الإستراتيجية كافة الإجراءات التي تتخذ في المنظمة بهدف إحراز أداء أعلى. كذلك وتعتبر الإستراتيجية نشاطا مستمرا يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئية. لذلك فأن اغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع إستراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود وتبنى هذه الإستراتيجية على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة. وينبغي الإشارة إلى أن القضاء على الفساد الإداري يتطلب صحوة ثقافية تبين مخاطره السياسية والاقتصادية والاجتماعية (التي تم ذكرها مسبقا)، كما ينبغي توفر الإرادة الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية وان أي إستراتيجية لمحاربة الفساد تتطلب استخدام وسائل شاملة تدعمها الإرادة السابقة وعلى النحو التالي:

1- تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، نظام يقوم على الشفافية والمساءلة.
2- بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، والالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه.
3- تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول إلى المعلومات، وتشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة في قانون العقوبات.
4- تطوير دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال مثل الأسئلة الموجهة للوزراء وطرح المواضيع للنقاش العلني، وإجراءات التحقيق والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة.

5- تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمراقب الدولة أو دواوين الرقابة المالية والإدارية أو دواوين المظالم، التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة والتعسف في استخدام السلطة، وعدم الالتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.

6- التركيز على البعد الأخلاقي وبناء الإنسان في محاربة الفساد في قطاعات العمل العام والخاص وذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة (مدونات السلوك).

7- إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد ومرتكبيها.

8- تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطن، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمثقفين في محاربة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماهيرية.

وقد تم تحديد اتجاهين أساسيين لمكافحة الفساد الإداري هما:

الاتجاه الأول:

العمل بالإصلاحات الإدارية والترتيبات الوقائية، ويشمل هذا التوجه استخدام كافة الطرق والأساليب الوقائية بهدف منع حدوث حالات الانحراف.

الاتجاه الثاني:

مقاضاة المخالفين والضرب بيد من حديد على الرؤوس الفاسدة داخل الجهاز الإداري، ويشمل هذا التوجه استخدام كافة الطرق والأساليب العلاجية بهدف معالجة حالات الانحراف.

كذلك فان التوجهين السابقين لا يعتبر احدهما بديلا عن الآخر، لكن احدهما مكملا للآخر وباجتماعهما يكونان منظومة متكاملة يطلق عليها منظومة احتواء الفساد، هدفها الأساسي احتواء ظاهرة الفساد وتحجيمها ومن ثم القضاء عليها. وان هذه المنظومة تعمل باتجاهين وكل اتجاه له خططه وسياساته التي تحول دون وقوع حالات الانحراف أو معالجتها.

1. تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري:

هناك بعض الدول التي خاضت تجارب هامة في مكافحة الفساد الإداري بأساليب مختلفة واستطاعت من خلال جهودها أن تقضي عليه أو تخفض من معدلاته:

أ . **الصين** : تعتبر الصين من الدول التي ينتشر فيها الفساد، وقد بلغ مؤشر إدراك الفساد فيها سنة، 3.42003 وسنة 2005 ، 3.2 وسنة 2008 ، 3.6 مع العلم أن أعلي قيمة لهذا المؤشر هي 10 (نظيف جدا) وأقل قيمة له هي 0 (فاسد جدا)، ولذلك فهي من الدول التي يرتفع فيها معدلات الفساد .وقد اتخذت الدولة بعض الإجراءات بهدف مكافحة الفساد ومقاومته، وكانت لها تجربة جيدة تتمثل في:

- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد لدرجة أنه تم الحكم بالإعدام على بعض المرتشين.
- إلى جانب العقوبة قامت الدولة بتوفير الحوافز التي تدفع الأفراد للابتعاد عن الرشوة والفساد، من خلال رفع دخول المواطنين وتحسين مستوى المعيشة.

ب . **سنغافورة** : تعتبر تجربة سنغافورة رائدة وفريدة بالنسبة للدول التي حاربت الفساد، فقد نجحت في إزالته فهي تأتي في مقدمة الدول التي تتمتع بمستوى نظيف من الفساد مع فنلندا وأيسلندا والدانيمارك، وبلغ مؤشر مدركات الفساد بها 9.4 سنة 2003 و2005 ، وتراجع إلى 9.2 سنة 2008 ، والإجراءات التي

اتبعتها الدولة مكنتها من القضاء على الفساد بعد أن كانت منذ نحو ثلاثين عاما من أكبر الدول التي ينتشر بها الفساد.

- قامت الدولة بتخفيض عدد القوانين والقواعد والإجراءات وقامت بتبسيط وتوضيح كافة الإجراءات بحيث لا تسمح بأي خروج أو خرق للقوانين.
- رفعت الدولة مرتبات وأجور الموظفين العموميين حتى لا يلجأوا للفساد ويعد مرتب الوزير السنغافوري أعلى مرتب وزير في العالم، وأي محاولة فساد ستحرمه من وظيفته ومن دخله المرتفع، فضلا عن أنه لن يستطيع أن يحصل على وظيفة أخرى.

ج .**هونغ كونغ** : تأتي هونغ كونغ في المرتبة15 ، 14على التوالي بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد سنة 2003 و2005 ، وقد ارتفع المؤشر لديها من 8 سنة 2003 إلى 9.3 سنة 2005 و 8.1 سنة 2008 نتيجة للجهود التي تبذلها الدولة لمحاربة الفساد وأهمها:

- شكلت الدولة لجنة لمحاربة الفساد وفرت لها ميزانية ضخمة من ملايين الدولارات، ويعمل بها نحو أكثر من 1000 موظف يتقاضون مرتبات مرتفعة مهمتها متابعة الفساد والقضاء عليه بكافة أشكاله.

د . **تشيلي** : تعتبر الدولة رقم 20 ضمن 133 دولة من حيث مستوى الفساد فيها، ومؤشر مدركات الفساد فيها بلغ7.3، 7.4 خلال عامي2003 -2005 ، ليتراجع إلى 6.9 سنة .2008 وقد خطت الدولة خطوات هامة في محاربة الفساد وتعتبر من أنظف دول أمريكا اللاتينية.

- قامت بتبسيط الإجراءات واللوائح والقوانين
- أعلنت مبدأ الشفافية بالنسبة لكافة الهيئات الحكومية

2. تجارب عالمية في مكافحة الفساد الإداري:

يمكن أن تتكامل جهود المؤسسات الوطنية والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الدولية لمكافحة حالات الفساد الإداري خاصة وبعد أن أصبح الفساد الإداري ظاهرة دولية متعددة الأبعاد، يجب أن تكون الجهود الوطنية لمكافحة الفساد جهود فعالة تتم من خلال أساليب وآليات متعددة وتشمل أبعادا كثيرة كالجانب الاقتصادي متمثلا في مستويات الأجور الجيدة والقضاء على البطالة وتحسين مستويات المعيشة، كذلك الجانب الاجتماعي والثقافي من خلال البناء السليم للنظام القيمي ومحاربة الأعراف والتقاليد الفاسدة أو التي يمكن أن تمثل مدخلا لممارسة فساد إداري، ثم أن هذه الأبعاد تستكمل بالبعد المؤسسي المتمثل في تقوية مؤسسة القضاء والمحاكم وتطوير أجهزة الرقابة والمساءلة وتعزيز دور الإعلام والرقابة الشعبية .وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات والمنظمات الوطنية والدولية التي يمكن أن تساهم بجهود في مكافحة الفساد الإداري يمكن أن تشمل على:

أولاً: الجهود المحلية : تتمثل في إنشاء العديد من المنظمات تعمل على المستوى المحلي تهتم بمكافحة الفساد بكل أشكاله، ويمكن إيجاز أعمال هذه المنظمات فيما يلي:

أ. **منظمات منبثقة من السلطة المحلية** : حيث أنه في إطار هذه المنظمة يمكن تفعيل دور العاملين من جانب في عمليات الرقابة وكذلك المواطنين لتنمية الحس بأهمية المحافظة على المال العام ومراقبة إنفاقه على المشاريع المختلفة ومطالبة المنظمات المسؤولة أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات الخاصة بعملها، كذلك ميزانياتها ومشاريعها بكل صدق وأمانة وتقديم الإحصائيات اللازمة لهيئات منظمات المجتمع المدني لغرض بناء ثقة بينها وبين هذه الهيئات المدنية والجمهور.

ب. **منظمات المجتمع المدني** : لهذه المنظمات دورا كبيرا في اكتشاف ومتابعة حالات الفساد الإداري وجمع المعلومات عنها وعرضها بكل صدق وأمانة لكي

يطلع عليها الجمهور والمنظمات المسؤولة ومن ثم معالجتها، ومن أمثلة منظمات المجتمع المدني وسائل الإعلام المرئي والمسموع وجمعيات الدفاع عن حقوق المستهلكين وجمعيات حماية البيئة وجمعيات محاربة الفساد.

ت. **منظمات وأفراد القطاع الخاص** : وهذه يجب أن تعطي أيضا مثالا حسنا يمكن أن تجسده من خلال ممارستها الأخلاقية وتبنيها لدور أكبر في إطار مسؤوليتها الاجتماعية.

ث. **منظمة الوحدة الاقتصادية وجامعة الدول العربية** : على المستوى الإقليمي يمكن أن تتعامل الدول والمؤسسات في مجموعة لمحاربة حالات الفساد الإداري على صعيد الإقليم في إطار معاهدات ثنائية أو جماعية تجسد رغبة هذه الدول والمؤسسات في لارتقاء بأساليب لتحقيق مصالح الإقليم وشعوبه، وتجدر الإشارة هنا أنه هناك مشروع مقترح لإنشاء منظمة عربية لمكافحة الفساد على غرار منظمة الشفافية الدولية.

ثانيا: الجهود العربية : حاولت الدول العربية القيام ببعض الجهود فيما يتعلق بمكافحة الفساد الإداري، يمكن إيجازها فيما يلي:

- انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في سنة1987
- انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة سنة 1999 وخصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد ثم تلاه مؤتمر في بيروت سنة 2002 .
- انعقاد بعض المؤتمرات في الجامعة العربية.
- وثيقة الإسكندرية 2004 والتي بلورت رؤية عربية أصيلة حول قضايا الإصلاح وأولوياتها، تضمنت عدة محاور للإصلاح.
- وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح التي تبنتها القمة العربية في تونس 2004.

ثالثا : الجهود الدولية : قطعت الجهود الدولية شوطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية ومكافحة الفساد بكافة أشكاله وكذلك تطوير الآليات المختلفة ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد، ويمكن أن نشير هنا إلى أن الدول المختلفة يمكن أن تستعين بالمنظمات الدولية مباشرة أو تستفيد من خبراتها في مكافحة الفساد الإداري .ومن أهم المنظمات الدولية المعنية بهذا الأمر نذكر:

أ- الأمم المتحدة : حيث تبنت الجمعية العامة في ديسمبر 1996 قرارين خاصين بالفساد ومكافحته على الصعيد العالمي.

ب- البنك الدولي : ويجسد البنك في إستراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد أربع محاور أساسية:

- متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك.
- تقديم العون للدول النامية التي تعتزم مكافحة الفساد ويطرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري وفق ظروف وبيانات هذه الدول.
- يعتبر البنك جهود الفساد شرطا أساسيا لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة.
- يقدم البنك عونا للجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري.

ت- صندوق النقد الولي :تبنى صندوق النقد الدولي منذ سنة 1997 شروطا أكثر تشددا وموضوعية في منح مساعداته وقروضه ووفق ضوابط مكافحة الفساد، كما أن البنك يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما:

- تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعاملة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق.
- يساهم البنك في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال والتجارة.

ث- **المنظمة العالمية للتجارة** : أفرزت المنظمة سنة 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية والتبادلات الحكومية للدول الأعضاء فيها.

ج- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : تتابع هذه المنظمة الجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري في مجالات الرشوة في التبادلات والأعمال الدولية، وكذلك الفساد في المشتريات الممولة بمساعدات دولية.

ح- منظمة الشفافية الدولية : تعتبر من أكثر المنظمات الدولية نشاطا وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين.

الفصل الثالث عشر

حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري

الفصل الثالث عشر

حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري

المبحث الأول

أخلاقيات العمل كأداة للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية

1- تعريف الأخلاق:

يقصد بالأخلاقيات في الإسلام مجموعة القيم المشروعة التي يتحلى بها الشخص المسلم المسئول والتي لها تأثير واضح على السلوك العام والخاص والمحققة للخير والمانعة للشر والمناصرة للحق والمناهضة للباطل والداعمة للعدل والإحسان والرافضة للظلم والطغيان في المجتمع ضمن قواعد ومعايير محددة تحكم هذا السلوك[1].

2- تعريف أخلاقيات العمل:

ليس هناك تعريف محدد لأخلاقيات العمل إلاّ أنّ غالبية كتاب الإدارة قد ركزوا على الجوانب الأخلاقية التي يجب أن يتمتع بها الإداري، كما أنّ دراسة الأخلاق والإدارة تناولها البعض من زوايا متعددة.

- تعرف أخلاقيات العمل بأنها مجموعة عامة من المعتقدات والقيم والمبادئ التي تحكم سلوك الفرد في اتخاذ القرارات والتمييز بين ما هو صواب أو خطأ، جيد

---

(1) احمد بن داود المزاجي، أخلاقيات المدير المسلم في الإدارة العامة مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية الكويت العدد24 1994 ، ص215.

أو سيء، حلال أو حرام، وانّ مصادر تلك القيم والمعتقدات للفرد تأتي من خلال الأسرة والأصدقاء والمجموعات الصغيرة المدرسية والمدرسين ومناهج التعليم المنظمة والإعلام العام والثقافة[1] .

- كذلك فقد عرفت بأنها سلوك مهني وظيفي يعبر عن مجموعة من القيم والأعراف والتقاليد التي يتفق أو يتعارف عليها أفراد مجتمع ما حول ما هو خيــر وحــق وعدل في تنظيم أمورهم[2].

3- مصادر أخلاقيات العمل:

- ***المصدر الديني***

تعتبر الأديان السماوية من أهم مصادر الأخلاق للإنسان حيث يســتقي منهــا جميع تصرفاته وسلوكه ومنهجه في الحياة.

- ***الذات*** :

إنّ الإنسان لا يسعى إلى تحقيق غاية إلا إذا كان لها صدى في نفسه، وعليــه فانّ العمل لا بد أن يكون جيد أمام الذات الإنسانية وعليه فانّ هذه الذاتية ستعمل على إخضاع القواعد الأخلاقية نفسها إلى نظرة الفرد وتقديره الخاص وهذا أمر محفوف بالمخاطر لأنه لا يعطي القواعد الأخلاقية الثبات والاستقرار والاستمرارية اللازمة له.

---

[1] حسين بن محمد علي العلوي، في أوراق عمل المنتدى الثاني لأخلاقيات العمل، ورقة عمل الحافية لورقــة عمل سليمان الخريجي، عضو مجلس الشورى، جدة 23-25 صــفر 1423، الموافــق 6-8 مــايو، 2002، ص 1 .

[2] محمد عبد الفتاح ياغي، قياس مواقف المديرين من بعض الظواهر المسلكية المحظورة علــى الموظــف العام، دراسة ميدانية مجلة جامعة الملك سعود العلوم الإدارية الرياض 1991 ص.249.

- ***الأسرة*** :

ينقل الفرد سلوكه الذي ورثه من أسرته إلى المنظمة وهذا السلوك يعبر عن واقع بيئته المعيشية وظروف حياته المادية.

- ***المؤسسات التعليمية*** :

تستطيع هذه المؤسسات أن تلعب دورا مهما في إعداد الطلبة لدخول المجال الوظيفي حيث تستطيع توجيههم وتوعيتهم وتدريسهم ببعض المسائل في الأخلاق والعلاقات العامة حتى تنجح في تنمية سلوك الطالب الايجابي تجاه المسؤولية والإخلاص.

- ***المجتمع:***

إنّ المجتمع الذي تسوده قيم سياسية أو اجتماعية أو عقائدية متناغمة لا بد وان ينقل أفراده إلى التنظيم وتنعكس على ممارساتهم لوظائفهم، وإذا كانت هذه القيم ايجابية فأنها تحرص على وضع حد للمخالفات والأخلاقيات وتعاقب المعتدي ولا تراعي فردا على أخر لجاهه أو مكانته في المجتمع.

- ***القيادة القدوة*** :

إنّ القيادة الإدارية الناجحة هي التي تستطيع أن تثبت في الهياكل الجامحة روح الحياة عن طريق إشعار كل موظف في الإدارة بأنه عضو في جماعة تعمل متساندة ومجتمعة لتحقيق هدف معين في التنظيم والقيادة القدوة هي التي تأخذ الأمور بقوة ليس فيها شدة ولين ليس فيه ضعف.

وتستطيع أن تغرس فضائل الأخلاق في نفوس المرؤوسين وتوجد الروح الجماعية التي تتعاون فيما بينها وتحترم الآخرين وتكون خادمة للمصالح العامة لا سيادة لها لأنها اكتسبت هذه الأخلاق من رؤسائها وستسقيها لمرؤوسيها.

o *تشريعات الخدمة المدنية:*

إنّ مجموعة التشريعات والقوانين الصادرة استنادا إلى المصادر التشريعية المعمول بها في الدول تعتبر من المصادر المهمة للأخلاقيات وذلك لأنها تضبط وتتحكم في تسيير الإدارة في الاتجاه الذي تراه يخدم سياسة الدولة ويحقق أهدافها ومن زاوية أخرى لأنها بناءا على ذلك تعمل على تحديد واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي هي الركيزة الأساسية في التنظيم الإداري فتبين ما هي الواجبات التي تفرضها الوظيفة وما هي المحظورات التي يتوجب عدم الاقتراب منها في هذه الوظيفة[1].

4- القيم الرئيسية التي يرتكز عليها المرافق العامة والهيئات الإدارية:

إنّ تحديد وتعريف القيم الرئيسية التي يرتكز عليها المرفق العام تعد عملية دقيقة لقد لوحظ في أوربا إنّ قيمة عدم التحيز هي القيمة الرئيسية الأكثر ذكرا ورواجا لأنها تغطي مساواة المراعاة أمام القانون والتنظيمات الإدارية وجل هذه القيم الرئيسية وبالترتيب الأوروبي هي[2]:

- عدم التحيز.
- الشرعية.
- النزاهة.
- الشفافية.
- النجاعة.
- المساواة.
- المسؤولية.
- العدالة.

---

(1) احمد عبد الرحمن الشميري، أخلاقيات الموظف المسلم القصيم، جامعة الملك سعود 1424، ص.16-18.

(2) Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique (puma. Note de synthèse N°7.septembre 2000).

المبحث الثاني
آليات الحوكمة ودورها
في الحد من الفساد المالي والإداري

لقد أصبحت حوكمة الشركات من المصطلحات الأكثر شيوعاً في قاموس الأعمال العالمي الحديث. وهذا يثير تساؤلا " هل إن حوكمة الشركات مكون حيوي من مكونات منشات الأعمال الناجحة أم إنها مجرد بدعة أخرى سوف تضمحل وتتلاشى عبر الزمن؟ "، والواقع إن هذا المصطلح أوجد ذاته وفرض نفسه قسراً أو طواعية، حيث أوجدته ظروف غير مستقره، واضطرابات قلقة وحوادث عنيفة اجتاحت بعض أسواق المال والأعمال، وألقت عليها بظلال من الشكوك، وألوان من القلق والهواجس، ونشرت معها الكثير من التساؤلات الحائرة حول مصداقية البيانات التي تصدر عن هذه الشركات، ومدى إمكانية الاعتماد عليها بصفة خاصة في اتخاذ أي قرار، أو التعويل على المعلومات المنشورة بصفة عامة، وصدقها في التعبير عن حقيقة أوضاع الشركات.

ولا تقتصر أهمية الحوكمة على أولائك المتعاملين في أسواق رأس المال (بائعين، ومشترين، ووسطاء، و شركات معلومات)، والموردين، والمقرضين، والممولين من المصارف وشركات التمويل، بل امتدت إلى منشات الأعمال، والحكومات والدول، والمؤسسات الدولية، خاصة بعد الانهيارات التي طالت كبريات الشركات في العالم، والمدرجة في أسواق رأس المال في دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، وروسيا، واليابان ودول شرق آسيا. وكان لظهور هذه الفضائح آثار ونتائج مدمرة، أدت إلى بروز أهمية الحوكمة.

وفي ضوء ما تقدم تتناول هذا المبحث موضوع الحوكمة من خلال التعرض لمفهومها وأهميتها ومبرراتها.

1. فكرة ومعنى الحوكمة

أ- نشأت و تطور فكرة حوكمة الشركات

إن حوكمة الشركات Corporate Governance عبارة عن مصـــطلح تـــم البدء في استخدامه مع بداية عقد التسعينات من القرن الماضي، حيث تزايد استخدام هذا المصطلح بشكل واسع في السنوات الأخيرة منه، وأصبح شائع الاستخدام مـــن قبل الخبراء، لاسيما أولائك العاملون في المنظمات الدولية والإقليميـــة والمحليـــة. يشير (سليمان) إلى إن ظهور نظرية الوكالة[1] Agency Theory وما ارتبط بها من إلقاء الضوء على المشكلات التي تنشأ نتيجة تضارب المصالح بـــين أعضـــاء مجالس إدارة الشركات وبين المالكين إلى زيادة الاهتمام والتفكيـــر فـــي ضـــرورة وجود مجموعة من القوانين واللوائح التي تعمل على حماية مصـــالح المســـاهمين والحد من التلاعب المالي والإداري الذي قد يقـــوم بـــه أعضـــاء مجـــالس الإدارة والإدارات التنفيذية بهدف تعظيم مصالحهم الخاصة، وذلك باعتبارهم الجهة التـــي تمسك بزمام الأمور داخل الشركة[2].

أما عن جذور فكرة حوكمة الشركات فتشير (أبو العطا) إلى إنها تعود إلـــى Berle & Means اللذين يعدان أول من تناولا موضوع فصل الملكية عن الإدارة،

---

[1] تشير نظرية الوكالة إلى إن علاقات الوكالة تظهر عندما يشـــغل شـــخص معـــين يســـمى الأصـــيل Principal، شخص آخر يدعى الوكيل Agent، لانجاز بعض الخدمات، ومن ثم يخوله صـــلاحيات اتخاذ القرارات لصالح الأصيل، وذلك من خلال علاقات تعاقدية. ويذكر الاقتصـــاديون انـــه بســـبب الحاجات الذاتية للأفراد، فانه لهم تفضيلات شخصية، وبذلك تكون لديهم مصالح مختلفة. وفي كثير من الأحيان تؤدي هذه المصالح الشخصية إلى ظهور تعارض في المصالح بين الأطـــراف المتعاقـــد، وان تعارض المصالح هذا من المحتمل أن يؤدي بدوره إلى قيام احد أطراف العقد أو كليهما بأعمـــال مـــن الممكن أن تكون ضد مصلحة الطرف الآخر.

Eisenhardt,M.K.," Agency Theory: An Assessment and Review", Academy of Management Review, Vol. (14),No. (1), 1989.

[2] سليمان، محمد مصطفى، " حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والاداري – دراسة مقارنة "، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص13.

وذلك في سنة 1932. وتأتي حوكمة الشركات لسد الفجوة التي يمكن أن تحدث بين مديري ومالكي الشركة من جراء الممارسات السلبية التي من الممكن أن تضر بالشركة وبالصناعة كلها[1]. وفي هذا السياق يأتي تأكيد Mitchel et al. وMonks & Minow بعد فترة من الزمن على إمكانية حل مشكلات الوكالة أو تخفيفها، وذلك من خلال التطبيق الجيد لآليات حوكمة الشركات[2]و[3].

وقد أكدت العديد من الدراسات على أهمية الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات وأثرها في زيادة ثقة المستثمرين في أعضاء مجالس إدارة الشركات، وبالتالي قدرة الدول على جذب مستثمرين محليين أو أجانب، وما يترتب على ذلك من تنمية اقتصادات تلك الدول. وصاحب ذلك قيام العديد من دول العالم والمنظمات الدولية بالاهتمام بمفهوم حوكمة الشركات، وذلك من خلال قيام الهيئات العلمية، والجهات التشريعية بإصدار مجموعة من اللوائح والقوانين والتقارير والقواعد التي تؤكد على أهمية التزام الشركات بتطبيق تلك المبادئ.

ب- معنى الحوكمة:

لاشك انه هناك العديد من المصطلحات في اللغة الانكليزية نجد لها معنى واضحا ومتفقا عليه إلى حد الإجماع في اللغة العربية. ولكن في مقابل ذلك هناك العديد من المفاهيم التي لا توجد لها ترجمة حرفية في اللغة العربية، تعكس ذات المعنى والدلالات التي تعكسها اللغة الانكليزية، وان احد الأمثلة الحية على هذه المفاهيم هو مصطلح Governance. وعلى المستوى المحلي والإقليمي لم يتم التوصل إلى مرادف متفق عليه في اللغة العربية لهذا المصطلح، كما إن اقتران هذا

---

(1) أبو العطا، نرمين، " حوكمة الشركات – سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية "، مجلة الإصلاح الاقتصادي، العدد (8)، يناير 2006، ص48.

(2) Mitchell, J., et al., " Corporate Finance and Governance ", Carolina Academic Press, 1996, P.152.

(3) Monk, R. and Minow, N., " Corporate Governance ", 2nd ed., Black Well Publishers, Malden, 2001, p. 8.

المصطلح مع كلمة Corporate أعطاه أكثر من مدلول. وفي هذا السياق يذكر (الصالح) انه وجد خمسة عشر معنى في اللغة العربية لتفسير المصطلح المذكور وهي (حوكمة الشركة، وحاكمية الشركة، وحكما نية الشركة، والتحكم المشترك، والتحكم المؤسسي، والإدارة المجتمعة، وضبط الشركة، والسيطرة على الشركة، والمشاركة الحكومية، وإدارة شؤون الشركة، والشركة الرشيدة، و توجيه الشركة، والإدارة الحقة للشركة، والحكم الصالح للشركة، وأسلوب ممارسة سلطة الإدارة[1]. ولأغراض هذا البحث سوف يعتمد الباحث مصطلح حوكمة الشركات على Corporate Governance، الذي يرمز له اختصارا (CG)، الذي حدده المجمع العلمي المصري، وذلك بالاستناد إلى مجموعة من الأسانيد اللغوية والعلمية[2].

وقد تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح بحيث يدل كل منها عن وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف، إذ لا يوجد على المستوى العالمي تعريف موحد متفق عليه بين المحاسبين والإداريين والقانونيين والمحللين الماليين لمفهوم حوكمة الشركات Corporate Governance[3]. و تقع التعاريف الموجودة لحوكمة الشركات في إطار طيف واسع من المضامين، إذ تتباين التعاريف من تلك التي تعبر عن وجهة نظر ضيقة في طرف من أطرافه إلى التعاريف التي تنطلق لتعبر عن وجهات نظر أوسع نطاقا وأكثر شمولا في الطرف الآخر منه. سوف يضعها الباحث بحسب محاور الاهتمام التي انطوت عليها وكما يأتي:

---

(1) الصالح احمد علي، " بناء محافظ رأس المال الفكري من الأنماط المعرفية ومدى ملاءمتها لحاكمية الشركات في القطاع الصناعي المختلط في بغداد "، اطروحة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد كجزء من متطلبات شهادة الدكتوراه فلسفة في إدارة الأعمال، 2006 ، ص117.

(2) أبو العطا، نرمين، مصدر سابق ذكره، ص47.

(3) The Encyclopedia of Corporate Governance, " What is Corporate Governance ", 2002. www.encycogvom, P. 2.

*** التعاريف التي تركز على العلاقة بين الشركة والمالكين وتوجيه أدائها.**

تنسجم هذه التعاريف مع أنموذج التمويل التقليدي، معبرا عنه بنظرية الوكالة بشكلها المبسط. إذ إنها تركز على المالكين ودورهم في الرقابة على أداء الشركات وتوجيهها. وعلى وفق هذا المنظور عرفتها مبادرة Berlin بأنها " المجموعة الكاملة من الترتيبات التشريعية والمؤسسية التي تحدد الإطار التنظيمي الواقعي والقانوني لإدارة الشركة والإشراف عليها"(1).

ويرى الباحث إن التعاريف التي تقع في هذا الإطار قد أغفلت بيان المفاهيم الأساسية التي هي بمثابة الأعمدة التي تركز عليها عملية الحوكمة وهي المساءلة، والشفافية، والنزاهة، والإنصاف ومسؤولية جميع الأطراف المشاركة وحماية حقوق جميع أصحاب المصالح في الشركة.

*** التعاريف التي تتمحور في تحديد الأطراف ذات العلاقة وتحديد مسؤوليات وواجبات وصلاحيات كل منها.**

ينظر إلى حوكمة الشركات على وفق هذه التعاريف كشبكة من العلاقات، ليس فقط بين الشركة ومالكيها، بل بين الشركة ومجموعة كبيرة من أصحاب المصالح الآخرين Stakeholders (العاملين، و الزبائن، و المجهزين، والمقرضين،...الخ). كما إنها تنسجم مع نظرية أصحاب المصالح، التي هي الشكل الموسع لنظرية الوكالة. وفي هذا السياق يأتي تعريف Sir Adrian Cadbury، الذي عرفها بأنها " تعنى بإقامة التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، بين الأهداف الفردية والجماعية، وان إطار حوكمة الشركات هنا لتشجيع الاستخدام الكفء للموارد وطلب المساءلة عن الوصايا عليها. وان الهدف هو الربط قدر الإمكان لمصالح الأفراد والشركات والمجتمع كله"(2).

---

(1) Berlin Initiative Group (BIG), 2000.www.gccg.de, p. 4.

(2) الصلاح، محمد سليمان، " الاستفادة من أدوات الرقابة وإدارة المخاطر لخدمة حوكمة الشركات "، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، القاهرة، 2005، ص5.

* **التعاريف التي تركز على أهداف الشركات والبعد الستراتيجي لها.**

تركز التعاريف في إطار هذا المضمون على أهداف الشركة، ورسم الاتجاه الستراتيجي لها، للسيطرة على متغيرات بيئتها الداخلية والاستعداد لمواجهة متغيرات البيئة الخارجية والتكيف معها، وذلك لتحقيق مطالب أصحاب المصالح، وديمومة بقاء الشركة. وفي هذا الاتجاه يعرف .Hitt et al حوكمة الشركات بأنها "تمثل العلاقات بين أصحاب المصالح، والتي تستخدم لتحديد الاتجاه الستراتيجي للشركة والرقابة على أدائها. وان حوكمة الشركات في جوهرها تهتم بتحديد طرق لضمان اتخاذ القرارات الستراتيجية في الشركة بشكل فعال."(1)

وللتأكيد على دور أصحاب المصالح في الإشراف على المخاطر وإدارتها في الشركة، يعرف كل من Hermanson و Rittenberg حوكمة الشركات بأنها "عمليات تتم من خلال إجراءات تتخذ من قبل أصحاب المصالح لتوفير إشراف على المخاطر وإدارتها من خلال الإدارة ومراقبة مخاطر المنظمة والتأكيد على كفاية الضوابط الرقابية لتجنب هذه المخاطر، مما يؤدي إلى المساهمة المباشرة في انجاز أهداف الشركة وحفظ قيمها، مع الأخذ بنظر الاعتبار إن أداء أنشطة الحوكمة يكون من مسؤولية أصحاب المصالح فيها، لتحقيق فعالية رعاية العهدة Stewardship ".(2)

2. أهمية ومبررات الحوكمة:

لقد تعاظمت في الآونة الأخيرة أهمية حوكمة الشركات بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب. إذ برزت هذه الأهمية بعد الأزمة المالية الآسيوية 1997 – 1998، والانهيارات والفضائح التي طالت كبريات

---

(1) Hitt, Michael A. et al., "Strategic Management: Competitiveness and Globlization" 5th ed., South-Western Thomson, 2003, p.308.

(2) Hermanson, Dana R. and Rittenberg, larry E., "Internal Audit and Organizational Governance", The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2003, P. 27.

الشركات، مثل شركة انرون Enron للطاقة وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في قوائمها المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة، وهو ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD(1) تصدر مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة 2004 ولحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة 2005.

فعلى الصعيد الاقتصادي أخذت تتنامى أهمية القواعد السليمة لحوكمة الشركات، وهو الأمر الذي أكده Winkler بشدة، حيث أشار إلى أهمية حوكمة الشركات في تحقيق التنمية الاقتصادية وتجنب الوقوع في مغبة الأزمات المالية، وذلك من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء، بما يعمل على تدعيم الأسس الاقتصادية في الأسواق وكشف حالات التلاعب والفساد المالي والإداري وسوء الإدارة، بما يؤدي إلى كسب ثقة المتعاملين في هذه السواق، والعمل على استقرارها والحد من التقلبات الشديدة فيها، وبالتالي تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود(2).

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فترى إن الحوكمة احد عوامل تحسين الكفاية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، بالإضافة إلى تعزيز ثقة المستثمرين. وان وجود نظام حوكمة فعال في أي شركة وفي أي اقتصاد بشكل عام، يساعد في توفير درجة من الثقة ضرورية لكي يعمل الاقتصاد بشكل جيد. ونتيجة لذلك تكون تكلفة رأس المال منخفضة، وان الشركات تشجع على استعمال الموارد بكفاية أكثر، وبذلك تعزز النمو الاقتصادي(3). ويذهب رئيس البنك الدولي

---

(1) Organization for Economic Cooperation and Development.

(2) Winkler, Adalbert, "Financial Development, Economic Groth and Corporate Governance", Working paper Series: Finance and Accounting, www.econpapers.repec.org/paper/frafranaf/12htm,.

(3) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Principles of Corporate Governance (Introduction), 2004, www.oecdorg, p.3.

Wolfensohn ابعد من ذلك في تقييمه لأهمية حوكمة الشركات، إذ انه يقول " إن حوكمة الشركات مهمة ألان في عالم الاقتصاد كأهمية حكم البلدان[1].

وفي الجانب المحاسبي والرقابي تتجسد أهمية الحوكمة بما يأتي[2]:

1. محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده أو عودته مره أخرى.
2. تحقق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة بدءا من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين حتى أدنى مستوى للعاملين فيها.
3. تفادي وجود أخطاء عمديه أو انحراف متعمد كان أو غير متعمد ومنع استمراره أو العمل على تقليله إلى أدنى قدر ممكن، وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطورة.
4. تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية، وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنتاج.
5. تحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية.
6. ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجيين، والتأكد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأية ضغوط من مجلس الإدارة أو من المديرين التنفيذيين.

أما على الصعيد الاجتماعي فيذكر مركز الحوكمة في الجامعة التكنولوجية في سدني (UTS)[3] إنها تهتم بتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ويشجع إطار حوكمة الشركات الاستخدام الكفء للموارد وضمان حق

---

(1) Shah, Asad Ali, " Auditing and Governance Framework for Private Sector in Pakistan ", ADB/OECD Anti Corruption Initiative for Asia- Pacfic Master Training Seminar, 2005. p.31.

(2) ميخائيل، اشرف حنا، " تدقيق الحسابات في إطار منظومة حوكمة الشركات "، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، القاهرة، 2005، ص83.

(3) University of Technology – Sidney.

المساءلة عن السيطرة عليها، ويهدف إلى ربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام. وفي ذات الاتجاه يؤكد .Hitt et al إن حوكمة الشركات ذات أهمية كذلك للشعوب، إذ يرغب كل بلد أن تزدهر وتنمو الشركات العاملة ضمن حدوده لتوفير فرص العمل أو الخدمات الصحية، والإشباع للحاجات الأخرى، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب بل لتعزيز التماسك الاجتماعي[1].

مبررات حوكمة الشركات المملوكة للدولة وأهميتها:

تكتسب الشركات المملوكة للدولة أهمية خاصة، إذ انه على الرغم من الخصخصة التي شهدتها العديد من الدول، إلا إن تلك الشركات لازالت مساهماتها تمثل جزءا أساسيا من إجمالي الناتج المحلي وتوفير فرص العمل، وتظهر بشكل بارز في اقتصادات العديد من الدول ومنها العراق، الذي بلغت نسبة مساهمة القطاع العام في **إجمالي تكوين** رأس **المال الثابت** للمدة 1997 – 2002 (%88.7، % 83.9، % 86.4، % 89.7،   % 91.1، % 81.7) على التوالي، في حين بلغت مساهمة القطاع الخاص فيه لنفس المدة (% 11.3، %16.1، % 13.6، % 10.3، % 8.9، % 18.3) على التوالي. كما بلغت نسبة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي للمدة 1997 – 2002 (%77، % 73، % 81، % 85، % 79، % 74) على التوالي. أما القطاع الخاص فقد بلغت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي للمدة ذاتها (% 23، % 27، % 19، % 15، % 21، % 26). على التوالي[2] .

---

[1] University of Technology, Sydney-Center for Corporate Governance ", 2003, www.business-uts-au/management/research/ccg/corporate-governance, p. 1.

[2] المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى الجداول المنشورة في تقرير الدخل القومي الصادر عن وزارة التخطيط في سنة 2005.

أما مساهمة القطاع العام في القيمة المضافة الإجمالية للسنوات: 1997 – 2002 فقد بلغت (78 %، 73 %، 81 %، 86 %، 80 %، 75 %)، فيما بلغت مساهمة القطاع الخاص فيها للمدة عينها (22 %، 27 %، 19 %، 14%، 20 %، 25 %).

كما يبلغ عدد العاملين في هذه الشركات نحو (500000) شخص، ويشكلون نسبة 12.5 % من إجمالي العاملين في العراق البالغ (4000000) شخص(1).

يتضح مما تقدم إن قطاع الشركات العامة وكما هو الحال في العديد من دول العالم، لا يزال يمثل القسم الأغلب من النشاط الاقتصادي باستثناء الزراعة، إذ إن هذه الشركات تؤدي دورا مهما في تنمية الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال توفير فرص العمل لعدد كبير من المواطنين، ومساهمتها بنصيب كبير من الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة الإجمالية. لذلك إن أي إخفاق يتعرض له هذا القطاع سوف لا تنحصر آثاره في القطاع نفسه، بل تمتد إلى قطاعات أخرى من الاقتصاد الوطني، والتي تعتمد على مخرجات هذا القطاع. وبناء على ما تقدم يجب تحليل ودراسة المشكلات التي يعاني منها، وبخاصة مشكلة الفساد المالي والإداري التي استشرت فيه بشكل غير مسبوق، ليس لغرض حماية هذه الشركات من الانهيار فحسب، بل لحماية الشركات التابعة للقطاع الخاص التي تعتمد عليه بشكل كبير مصدرا لمدخلاتها أو سوقا لمخرجاتها، وبالتالي حماية الاقتصاد الوطني كله.

دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري:

يعد الفساد المالي والإداري من أخطر المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الدولة بصفة عامة، والشركات المملوكة للدولة بصفة خاصة. ويتمثل الفساد المالي والإداري بالمكاسب والامتيازات التي يتم الحصول عليها بشكل غير مشروع، والتي سبق وان أشار أليها الباحث آنفا، ويترتب عليها تحمل الشركات تكاليف

---

(1) World Bank, " State-Owned Enterprises in Iraq ", 2004, p.5.

إضافية تنعكس على أسعار السلع التي تنتجها أو الخدمات التي تقدمها، مما يضعف قدرتها على التنافس والبقاء، وبالتالي تآكل رأس المال. وبدلا من أن تكون هذه الشركات احد محركات الاقتصاد وعامل من عوامل النمو، تصبح عبئا على الاقتصاد الوطني يتحمله المجتمع بأسره. تؤدي حوكمة الشركات دورا مهما في معالجة المشكلات التي تعاني منها هذه الشركات، والتي من أبرزها مشكلة الفساد المالي والإداري، وذلك من خلال مجموعة من الآليات صنفها كل من Hess وImpavido إلى آليات حوكمة داخلية وأخرى خارجية. سيتم تناول هذه الآليات بشكل مختصر وكما يأتي[1]:

1. الآليات الداخلية لحوكمة الشركات:

تنصب آليات حوكمة الشركات الداخلية على أنشطة وفعاليات الشركة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف الشركة. ويمكن تصنيف آليات حوكمة الشركات الداخلية إلى ما يأتي:

أ- مجلس الإدارة:

يذكر كل من Singh و Harianto إن الناشطين في مجال حوكمة الشركات والباحثين والممارسين يعدون مجلس الإدارة أحسن أداة لمراقبة سلوك الإدارة، إذ انه يحمي رأس المال المستثمر في الشركة من سوء الاستعمال من قبل الإدارة، وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا. كما إن مجلس الإدارة القوي يشارك بفاعلية في وضع إستراتيجية الشركة، ويقدم الحوافز المناسبة للإدارة، ويراقب سلوكها ويقوم أداتها، وبالتالي تعظيم قيمة الشركة[2].

---

(1) Hess, David and Impavido, Gregorio, " Governance of Public Pension Funds, Lessons from Corporate Governance and International Evidence", 2003. www.Econ.worldbank.org,P.5.

(2) Singh, H. and Harianto, F., " Management-Board Relationships, Takeover Risk and Adoption of Golden Parachutes", Academy of Management Journal, Vol.(32), 1989, p.127.

ولكي تكون هذه المجالس فعالة ينبغي أن تكون في الموقف الذي يؤهلها للعمل لمصلحة الشركة، وفي ذات الوقت تأخذ الأهداف الاجتماعية للشركة بعين الاعتبار، كما يجب أن تمتلك السلطة اللازمة لممارسة أحكامها الخاصة بعيدا عن التدخلات السياسية والبيروقراطية في شؤونها، وتقوم باختيار الإدارة العليا، فضلا عن الإشراف المستمر على أداء الشركة والإفصاح عن ذلك[1]. وفي هذا السياق يأتي تأكيد (PSCGT)[2] على ضرورة أن تقاد كل شركة من الشركات المملوكة للدولة بمجلس إدارة فعال، يمارس القيادة ويوجه الشركة بنزاهة وحكمة ويعمل لمصلحة الشركة بشفافية ومسؤولية[3].

ولكي يتمكن مجلس الإدارة في الشركة المملوكة للدولة من القيام بواجباته في التوجيه والمراقبة، يلجا إلى تأليف مجموعة من اللجان من بين أعضائه من غير التنفيذيين، أبرزها ما يأتي[4]:

لجنة التدقيق:

لقد حظيت لجنة التدقيق في الوقت الحاضر باهتمام بالغ من قبل الهيئات العلمية الدولية، والمحلية المتخصصة والباحثين، وبخاصة بعد الإخفاقات والاضطرابات المالية التي حصلت في الشركات العالمية. ويرجع هذا الاهتمام للدور الذي يمكن أن تؤديه لجنة التدقيق كأداة من أدوات حوكمة الشركات في زيادة الثقة والشفافية في المعلومات المالية التي تفصح عنها الشركات، وذلك من خلال دورها في إعداد التقارير المالية وإشرافها على وظيفة التدقيق الداخلي في

---

(1) World Bank, " The Challenge of State –Owned Enterprise Corporate Governance for Emerging Markets ", 2006. http://rru.worldbank.org/thems/corporategovernance, p.24.

(2) Private Sector Corporate Governance Trust.

(3) Private Sector Corporate Trust, " Good Corporate Governance in State-Owned Corporations –Final Draft Guidelines " 2002, p. 17

(4) 28. Robert, John, " Agency Theory, Ethics and Corporate Governance ", presented at the Corporate Governance and ethics Conference, Mac Quarie, Graduate School of Management –Sydney, Australia, June 28-30, 2004, p. 4.

الشركات، وكذلك دورها في دعم هيئات التدقيق الخارجي وزيادة استقلاليتها، فضلا عن دورها في التأكيد على الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات.

لقد ظهر مفهوم هذه اللجنة بعد الانهيارات المالية لبعض الشركات الكبير كما تم ذكره. **ففي الولايات المتحدة الأمريكية** تم إصدار قانون Sarbanse Oxley Act في سنة 2002، الذي ألزم جميع الشركات بتشكيل لجنة التدقيق لما لها من دور هام في منع حدوث تلك الانهيارات المالية في المستقبل، وذلك من خلال دورها في عملية إعداد القوائم المالية وكذلك في زيادة استقلالية كل من المدقق الداخلي والخارجي.

أما في المملكة المتحدة فقد صدر عددا من التوصيات بتشكيل هذه اللجنة، من أبرزها تقرير Smith Report في سنة 2003، الذي تضمن العديد من التوصيات الخاصة بدور ومسؤوليات لجنة التدقيق وكيفية الإفصاح عن هذه المسؤوليات في التقارير السنوية للشركات[1]. وتجدر الإشارة إلى انه هناك **العديد من الدول** الأخرى مثل كندا، وفرنسا، وألمانيا، وماليزيا وسنغافوره قد ظهر فيها مفهوم هذه اللجنة منذ سنوات عديدة، وتطور هذا المفهوم بعد صدور العديد من التوصيات والمقترحات لحل المشكلات التي تواجهها هذه اللجنة في الواقع العملي، وبالشكل الذي أصبحت هذه اللجان في الوقت الحاضر أداة هامة من أدوات حوكمة الشركات.

وعن تشكيل لجنة التدقيق في الشركات المملوكة للدولة، فإنها على وفق المعلومات التي توفرت للباحث قد ظهرت الدعوة إليها لأول مرة في توصيات تقرير King Report[2] في جنوب أفريقيا في سنة 1994 وتلا ذلك صدور العديد

---

(1) Committee-Combined Code Guidance ", Smith Report London, 2003, p. 16.

(2) للمزيد من الاطلاع راجع:
King, Mervyn E et al., " The King Report on Corporate Governance ", Institute of South Africa: Johannesburg, Nov. 1994.

من التوصيات لتأليف مثل هذه اللجنة في العديد من الدول. وقبل التطرق إلى أهمية هذه اللجنة والواجبات التي تقوم بها، لابد من الإشارة إلى المقصود بهـا. ونظـرا لتعدد التعاريف في أدبيات التدقيق لهذه اللجنة، سوف يكتفي الباحث بإيراد تعريفين احدهما لإحدى الهيئات المهنية والآخر لأحد الباحثين.

- لقد عرفت لجنة التدقيق من قبل الهيأة الكندية للمحاسبين القانونيين (CTCA)[1] بأنها " لجنة مكونة من أعضاء مجلس إدارة الشركة الذين تتركز مسؤولياتهم في مراجعة القوائم المالية السنوية قبل تسليمها إلى مجلس الإدارة، وتتلخص نشاطاتها في ترشيح المدقق الخارجي ومناقشة نطاق ونتائج التدقيق معه، وكذلك مراجعة نظام الرقابة الداخلية للشركة والتأكد من فاعليته، وكذلك التأكد من تطبيق قواعد حوكمة الشركات في الشركة[2].
- كما عرفها (ميخائيل) بأنها لجنة منبثقة عن مجلس الإدارة، تتكون من عدد من الأعضاء غير التنفيذيين، ويحضر اجتماعات هذه اللجنة المدققون الداخليون والخارجيون إذا اقتضى الأمر ذلك، وتفوض هذه اللجنة صلاحيات العمل طبقا للأحكام التي يقررها مجلس الإدارة، وترفع تقاريرها الدورية إلى رئيس مجلس الإدارة[3].

ويتضح للباحث من خلال التعاريف السابقة انه يتم تعريف هذه اللجنة في ضوء عضويتها ومسؤولياتها، وإنها تتميز بأنها منبثقة عن مجلس الإدارة وتقتصر عضويتها على أعضاء مجلس الإدارة من غير التنفيذيين، والذين

---

(1) The Canadian Institute of Chartered Accountants.

(2) الرحيلي، عوض سلامة، " لجان المراجعة كأحد دعائم حوكمة الشركات –حالة السعودية "، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، القاهرة، 2005، ص11.

(3) ميخائيل، اشرف حنا، " تدقيق الحسابات في إطار منظومة حوكمة الشركات "، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، القاهرة، 2005، ص32.

تتوافر لديهم الاستقلالية والخبرة في مجال المحاسبة والتدقيق، وتتعلق مسؤوليتها بتدقيق عمليات إعداد التقارير المالية ومراجعة عمليات التدقيق الداخلي والخارجي، وكذلك مراجعة الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات من قبل إدارة الشركة.

وظائف وواجبات (مسؤوليات) لجنة التدقيق:

سبق وان أشار الباحث إلى إن إحدى أهم مسؤوليات لجنة التدقيق هي التأكد من تطبيق قواعد الحوكمة على ارض الواقع، والذي يتم من خلال مجموعة من الآليات، كما إن وجود نظام رقابة داخلية يعد من أهم مسؤوليات مجلس الإدارة، ويتمثل الدور الرئيسي للجنة التدقيق فيما يتصل بهذا النظام بالتحقيق من كفايته، وفاعلية تنفيذه وتقديم التوصيات إلى مجلس الإدارة، والتي من شانها تفعيل النظام وتطويره، بما يحقق أغراض الشركة ويحمي مصالح المالكين وبقية أصحاب المصالح بكفاية عالية وتكلفة معقولة. وتقترح PSCGT الوظائف التالية للجنة التدقيق[1]:

- مراجعة الكشوفات المالية قبل تقديمها إلى مجلس الإدارة.
- التوصية بتعيين ومكافأة وإعفاء المدقق الخارجي.
- مناقشة نطاق وطبيعة الأولويات في التدقيق والاتفاق عليها.
- المناقشة مع المدققين الخارجيين لأية تحفظات أو مشكلات تنشأ أثناء عملية التدقيق.
- المناقشة مع المدققين الخارجيين والداخليين لتقويم فاعلية نظام الرقابة الداخلية في الشركة وإدارة المخاطر فيها.
- الإشراف على وظيفة التدقيق الداخلي ومراجعة التقارير التي تقدمها والنتائج التي تتوصل إليها وتقديم التوصيات للإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

---

[1] Private Sector Corporate Governance Trust, op cit,p. 35.

- القيام بأية واجبات تكلف بها من قبل مجلس الإدارة، والتي لها صلة بأعمال التدقيق والرقابة.

لجنة المكافآت:

توصي اغلب الدراسات الخاصة بحوكمة الشركات والتوصيات الصادرة عن الجهات المهتمة بها بأنه يجب أن تشكل لجان المكافآت من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين. وفي مجال الشركات المملوكة للدولة فقد تضمنت إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تأكيدا على ضرورة أن تكون مكافآت أعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا معقولة، وذلك لضمان تعزيز مصالح الشركة في الأمد البعيد من خلال جذب المهنيين من ذوي الكفاءات العالية.

وظائف لجنة المكافآت وواجباتها:

تتركز وظائف لجنة المكافآت وواجباتها في تحديد الرواتب والمكافآت والمزايا الخاصة بالإدارة العليا لذا فان Mintz حدد تلك الواجبات بما يأتي[1]:

- تحديد والمكافآت والمزايا الأخرى للإدارة العليا، ومراجعتها والتوصية لمجلس الإدارة بالمصادقة عليها.
- وضع سياسات لإدارة برامج مكافأة الإدارة العليا و مراجعة هذه السياسات بشكل دوري.
- اتخاذ خطوات لتعديل برامج مكافآت الإدارة العليا التي ينتج عنها دفعات لا ترتبط بشكل معقول بأداء عضو الإدارة العليا.
- وضع سياسات لمزايا الإدارة ومراجعتها باستمرار.

---

(1) Mintz, Steven M., " Improving Corporate Governance Systems: A Stakeholders Theory Approach ", 2003, www.aaahq/Am2003/cpe/ethics/Forum, p.14.

لجنة التعيينات:

يجب أن يتم تعيين أعضاء مجلس الإدارة والموظفين من بين أفضل المرشحين الذين تتلاءم مهاراتهم وخبراتهم مع المهارات والخبرات المحددة من الشركة. ولضمان الشفافية في تعيين أعضاء مجلس الإدارة وبقية الموظفين فقد وضعت PSCGT لهذه اللجنة مجموعة من الواجبات هي:

- أن تقوم لجنة التعيينات في الشركة مع مجلس الإدارة وبمصادقة الوزير المختص بوضع المهارات والخبرات المطلوب توافرها لدى عضو مجلس الإدارة والموظفين المطلوبين.
- يجب على لجنة التعيينات أن تضع آليات شفافة للتعيين، بما يضمن الحصول على أفضل المرشحين المؤهلين.
- أن تقوم اللجنة مع بقية أعضاء مجلس الإدارة بتقويم المهارات المطلوبة للشركة باستمرار.
- يجب أن تقوم اللجنة بالإعلان عن الوظيفة المطلوب إشغالها، ودعوة المؤهلين لتقديم طلباتهم للتعيين.
- على اللجنة أن تتوخى الموضوعية، وذلك بمقارنة مؤهلات ومهارات المتقدم مع المواصفات الموضوعة من الشركة.

ب- التدقيق الداخلي:

تؤدي وظيفة التدقيق الداخلي دورا مهما في عملية الحوكمة، إذ إنها تعزز هذه العملية، وذلك بزيادة قدرة المواطنين على مساءلة الشركة. حيث يقوم المدققون الداخليون من خلال الأنشطة التي ينفذونها بزيادة المصداقية، العدالة، تحسين سلوك الموظفين العاملين في الشركات المملوكة للدولة وتقليل مخاطر الفساد الإداري والمالي. وفي هذا السياق يرى Archambeault إن كل من التدقيق الداخلي والخارجي يعد آلية مهمة من آليات المراقبة ضمن إطار هيكل الحوكمة، وبشكل خاص فيما يتصل بضمان دقة ونزاهة التقارير المالية ومنع واكتشاف حالات الغش

والتزوير[1]. وقد اعترفت الهيئات المهنية والتنظيمية بأهمية وظيفة التدقيق الداخلي في عملية الحوكمة. فقد أكدت لجنة كادبيري Cadbury committee على أهمية مسؤولية المدقق الداخلي في منع واكتشاف الغش والتزوير[2]. ولتحقيق هذه الوظيفة لأهدافها، يجب أن تكون مستقلة وتنظم بشكل جيد وتستند إلى تشريع خاص بها.

وفي هذا الاتجاه يؤكد .Cohen et al على انه يتم تقوية استقلالية هذه الوظيفة عندما ترفع تقاريرها إلى لجنة التدقيق بشكل مباشر وليس إلى الإدارة. يضاف إلى ذلك يمكن أن تزداد فاعلية لجنة التدقيق الداخلي عندما تكون قادرة على توزيع ملاك التدقيق الداخلي للحصول على معلومات مهمة عن قضايا خاصة بالشركة، مثل تقوية نظام الرقابة الداخلية ونوعية السياسات المحاسبية المستخدمة.

2. الآليات الخارجية لحوكمة الشركات:

تتمثل آليات حوكمة الشركات الخارجية بالرقابات التي يمارسها أصحاب المصالح الخارجيين على الشركة، والضغوط التي تمارسها المنظمات الدولية المهتمة بهذا الموضوع، حيث يشكل هذا المصدر احد المصادر الكبرى المولدة لضغط هائل من اجل تطبيق قواعد الحوكمة. ومن الأمثلة على هذه الآليات ما يأتي[3]:

أ – منافسة سوق المنتجات (الخدمات) وسوق العمل الإداري:

تعد منافسة سوق المنتجات (أو الخدمات) احد الآليات المهمة لحوكمة الشركات. ويؤكد على هذه الأهمية كل من (Hess and Impavido)، وذلك

---

(1) Archambeault, Deborah S., " The relation between Corporate Governance Strength and Fraudulent Financial Reporting: Evidence from SEC Enforcement Cases ", Nov. 2002, p. 8.

(2) Cadbury Committee, Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance , London,Gee and Co. ltd., 1992, p. 30.

(3) Wikipedia, the Free Encyclpedia, " Corporate Governance ", 2007. www.en,wikipedia.org/wiki/corporate-governance, p.7.

بقولهم إذا لم تقم الإدارة بواجباتها بالشكل الصحيح (أو إنها غير مؤهلة)، إنها سوف تفشل في منافسة الشركات التي تعمل في نفس حقل الصناعة، وبالتالي تتعرض للإفلاس. إذن إن منافسة سوق المنتجات (أو الخدمات) تهذب سلوك الإدارة، وبخاصة إذا كانت هناك سوق فعالة للعمل الإداري Labor Market للإدارة العليا، وهذا يعني إن إدارة الشركة إلى حالة الإفلاس سوف يكون له تأثير سيئ على مستقبل المدير وأعضاء مجلس الإدارة، إذ غالبا ما تحدد اختبارات الملائمة للتعيين انه لا يتم إشغال مواقع المسؤولية من أعضاء مجلس إدارة أو مديرين تنفيذيين سبق أن قادوا شركاتهم إلى الإفلاس أو التصفية(1).

ب - الاندماجات والاكتسابات Mergers and Acquisitions

مما لاشك فيه إن الاندماجات والاكتسابات من الأدوات التقليدية لإعادة الهيكلة في قطاع الشركات في أنحاء العالم. ويشير كل من (John and Kedia) إلى وجود العديد من الأدبيات والأدلة التي تدعم وجهة النظر التي ترى إن الاكتساب آلية مهمة من آليات الحوكمة (في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال)، وبدونه لا يمكن السيطرة على سلوك الإدارة بشكل فعال، حيث غالبا ما يتم الاستغناء عن خدمات الإدارات ذات الأداء المنخفض عندما تحصل عملية الاكتساب أو الاندماج(2).

أما في الشركات المملوكة للدولة فتشير OECD إلى إن الحكومة الصينية على سبيل المثال قد استفادت من هذه الآلية، وذلك بعد إعطاء هذه الشركات قدرا من الاستقلالية في اتخاذ القرارات ومنها قرارات الاكتساب والاندماج، ولكن تبقى

---

(1) Hess, David and Impavido, Gregorio, op cit, p. 5.

(2) John, Kose and Kedia, Simi, "Design of Corporate Governance: Role of Ownership Structure, Takeovers, and Bank Debit", 2003.www.Icf.som.yale.edu/pdf, p.9.

الدولة بحاجة إلى أن تتأكد من عدم الإضرار بحقوقها كمالك للأسهم جراء مثل هذه القرارات المهمة التي تتخذها الإدارات(1).

ويرى الباحث إن آلية الاكتساب ليس لها تأثيرا على الشركات المملوكة للدولة، وذلك لأنها يمكن أن تحصل في الشركات المساهمة الخاصة، وهي ليست موضوع الدراسة. أما الاندماج فقد نص عليه قانون الشركات العامة، إلا انه على حد علم الباحث لم يتم تفعيل هذه الآلية.

ج- التدقيق الخارجي External Auditing

يؤدي المدقق الخارجي دورا مهما في المساعدة على تحسين نوعية الكشوفات المالية، ولتحقيق ذلك ينبغي عليه مناقشة لجنة التدقيق في نوعية تلك الكشوفات، وليس مقبوليتها فقط. ومع تزايد التركيز على دور مجالس الإدارة، وعلى وجه الخصوص لجنة التدقيق في اختيار المدقق الخارجي والاستمرار في تكليفه، يرى Abbot and Parker إن لجان التدقيق المستقلة والنشيطة سوف تطلب تدقيقا ذا نوعية عالية، وبالتالي اختيار المدققين الأكفاء والمتخصصين في حقل الصناعة الذي تعمل فيه الشركة(2).

يمثل التدقيق الخارجي حجر الزاوية لحوكمة جيدة للشركات المملوكة للدولة، إذ يساعد المدققون الخارجيون هذه الشركات على تحقيق المساءلة والنزاهة وتحسين العمليات فيها، ويغرسون الثقة بين أصحاب المصالح والمواطنين بشكل عام. ويؤكد معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية Institute of Internal Auditiors (IIA) على إن دور التدقيق الخارجي يعزز مسؤوليات الحوكمة في الإشراف Oversight، التبصر Insight والحكمة Foresight. ينصب الإشراف

---

(1) Organization for Economic Cooperation and Development, Beijing, 2000. www.oecd.oeg/daf., p.4.

(2) Abbott, L. G. and Parker, S., " Auditor Selection and Audit Committee Charecteristics ", Auditing: A Journal of Practes and Theory Vol. (19), 2000,p.47.

على التحقق مما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة تعمل ما هو مفروض أن تعمله ويفيد في اكتشاف ومنع الفساد الإداري والمالي. أما التبصر فانه يساعد متخذي القرارات، وذلك بتزويدهم بتقويم مستقل للبرامج والسياسات، العمليات والنتائج. وأخيرا تحدد الحكمة الاتجاهات والتحديات التي تواجهها الشركة. ولانجاز كل دور من هذه الأدوار يستخدم المدققون الخارجيون التدقيق المالي، وتدقيق الأداء، والتحقق والخدمات الاستشارية[1]. وقد أكدت بعض المنظمات المهنية والهيئات التنظيمية على ضرورة اخذ وظيفة التدقيق الداخلي بنظر الاعتبار من المدقق الخارجي. فعلى سبيل المثال تطلب معيار التدقيق SAS No. 65 الصادر عن المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين من المدقق الخارجي أن يأخذ بعين الاعتبار وظيفة التدقيق الداخلي عند التخطيط لعملية التدقيق. أما معيار التدقيق SAS No.78 فقد عرف وظيفة التدقيق الداخلي كمصدر للمراقبة يجب على المدقق الخارجي أن يأخذه بنظر الاعتبار عند تقييمه لنظام الرقابة الداخلية في الشركة.

د- التشريع والقوانين:

غالبا ما تشكل وتؤثر هذه الآليات على التفاعلات التي تجري بين الفاعلين الذين يشتركون بشكل مباشر في عملية الحوكمة. لقد أثرت بعض التشريعات على الفاعلين الأساسيين في عملية الحوكمة، ليس فيما يتصل بدورهم ووظيفتهم في هذه العملية، بل على كيفية تفاعلهم مع بعضهم. فعلى سبيل المثال قد فرض قانون Sarbanes-Oxly Act متطلبات جديدة على الشركات المساهمة العامة، تتمثل بزيادة عدد أعضاء مجلس الإدارة المستقلين، وتقوية إشراف لجنة التدقيق على عملية إعداد التقارير المالية، والطلب من المدير التنفيذي (CEO) ومدير الشؤون المالية (CFO) الشهادة على صحة التقارير المالية وعلى نظام الرقابة الداخلية، ووضع خطوط اتصال فعالة بين المدقق الخارجي ولجنة التدقيق وتحديد قدرة

---

(1) The Institute of Internal Auditors (IIA), " The Role of Auditing in Public Sector Governance ", 2006. www.thiia.org, p.3.

المسؤولين في الشركة على المصادقة على المعاملات التي تخصهم في الشركة، والتي قد تكون مضرة بمصالح المالكين وأصحاب المصالح الآخرين في الشركة. كما أناط مسؤولية تعيين وإعفاء المدقق الخارجي والمصادقة على الخدمات غير التدقيقية التي يمكن أن تقدمها شركات التدقيق لزبائنها بلجنة التدقيق[1]. وفي العراق، فقد نظم قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1977 شؤون الشركات المملوكة للدولة من حيث التأسيس والإدارة والتصفية وكذلك أخضعها لرقابة ديوان الرقابة المالية.

هـ- آليات حوكمة خارجية أخرى

Another Corporate Governance Mechanisms

هناك آليات حوكمة خارجية أخرى فضلا عن ما تقدم ذكره، تؤثر على فاعلية الحوكمة بطرق هامة ومكملة للآليات الأخرى في حماية مصالح أصحاب المصالح في الشركة. ويذكر .Cohen et al إنها تتضمن (ولكن لا تقتصر على) المنظمين، المحللين الماليين وبعض المنظمات الدولية[2]. فعلى سبيل المثال تمارس منظمة الشفافية العالمية ضغوطا هائلة على الحكومات والدول، من اجل محاربة الفساد المالي والإداري، وتضغط منظمة التجارة العالمية (WOT) من اجل تحسين النظم المالية والمحاسبية، وفي قطاع البنوك، تمارس لجنة بازل ضغطا من اجل ممارسة الحوكمة فيها.

ويرى الباحث انه بسبب تنوع آليات الحوكمة وتعدد مصادرها، فان تنفيذها يتطلب وضع إطار شامل لها، يأخذ بنظر الاعتبار جميع أصحاب المصالح في الشركات سواء أكانت خاصة أم مملوكة للدولة. إذ أن كل طرف من هذه الأطراف يؤدي دورا مهما في عملية الحوكمة، وإنها تتفاعل فيما بينها ضمن إطار الحوكمة.

---

(1) Sarbanes, P. and Oxley,M., " Sarbanes-Oxley Act of 2002 ", A Congress, Washington DC.

(2) Cohen et al., op cit, p. 152.

مثال على ذلك التفاعل فيما بين لجنة التدقيق والمدقق الخارجي، المدقق الداخلي، مجلس الإدارة والإدارة العليا. وان لهذا التفاعل تأثيرا كبيرا في الحد من حالات الفساد المالي والإداري.

خامسا: الاستنتاجات:

لقد توصل الباحث إلى جملة من الاستنتاجات، أبرزها ما يأتي:

1- أدى ظهور نظرية الوكالة وما ارتبط بها من إلقاء الضوء على المشكلات التي تنشأ نتيجة تضارب المصالح بين أعضاء مجالس إدارة الشركات وبين المالكين، والتي من أبرزها مشكلة الفساد المالي والإداري إلى زيادة الاهتمام والتفكير في ضرورة وجود مجموعة من القوانين واللوائح والآليات التي تعمل على حماية مصالح المالكين وبقية أصحاب المصالح، وذلك بالحد من التلاعب المالي والإداري الذي يحصل في هذه الشركات من قبل الإدارات التنفيذية، باعتبارها الجهة التي تمسك بزمام الأمور داخل الشركة.

2- يعد الفساد المالي والإداري من اخطر المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الدولة بصفة عامة، والشركات المملوكة للدولة بصفة خاصة، ويترتب عليه تحمل الشركات تكاليف إضافية تنعكس على أسعار السلع التي تنتجها أو الخدمات التي تقدمها، مما يضعف قدرتها على التنافس والبقاء.

3- تكتسب الشركات المملوكة للدولة أهمية خاصة، إذ انه على الرغم من موجات الخصخصة التي شهدتها العديد من دول العالم، إلا إن تلك الشركات لازالت مساهماتها تمثل جزءا أساسيا من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة وتوفير فرص العمل لعدد كبير من المواطنين.

4- للفساد المالي والإداري مظاهر وتجليات سياسية ومالية وإدارية وأخلاقية.

5- يؤدي الالتزام باليات الحوكمة وقواعدها من قبل الشركات المملوكة للدولة إلى الحد من الفساد المالي والإداري فيها وزيادة كفاءة أدائها، وبالتالي زيادة ثقة المستثمرين المحليين والأجانب بالشركات المملوكة للدولة ومن ثم في الدولة

كلها، وبالتالي يزيد من قدرة الدولة على جذب الاستثمار وما ينتج عنه من تنمية لاقتصاد البلد.

سادسا: التوصيات:

تتناول هذه الفقرة أهم التوصيات التي يراها الباحث لمعالجة مشكلة البحث، من أهمها ما يأتي:

1- تطبيق آليات الحوكمة التي أوردها الباحث لمعالجة مشكلة الفساد المالي والإداري التي تعاني منها الشركات المملوكة للدولة.

2- يتطلب تطبيق آليات الحوكمة نشر ثقافة الحوكمة في المجتمع، وذلك من خلال وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني. فإذا ما أدرك المجتمع إن الحوكمة تمثل له خط الدفاع الأول والحصن المنيع ضد أي فساد أو إفساد يحاول أن يسلب المجتمع ثرواته وأمواله ومكاسبه، فانه سوف يدعم تطبيقها وإرساء قواعدها والدفاع عنها. وعليه يوصي الباحث باستحداث مركز يعنى بقضايا الحوكمة، ويتولى مهمة إعداد برامج إعلامية وتدريبية لترسيخ ثقافة الحوكمة في العراق.

3- التزام الشركات المملوكة للدولة بمبادئ الشفافية والإفصاح، وذلك من خلال قيامها بما يأتي:

أ- تحدد كل شركة من الشركات الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، الإستراتيجية وقصيرة الأجل، والإفصاح عنها عبر الوسائل التي تمكن الجمهور من الاطلاع عليها، وان تقوم بنشر تقرير يتضمن مستوى تحقيق الأهداف الموضوعة لها.

ب- إلزام الشركات المملوكة للدولة بنشر التقارير المالية السنوية والإيضاحات المكملة لها وتقرير مراقب الحسابات وتقرير مجلس الإدارة، على أن تتضمن هذه التقارير العديد من المؤشرات المالية وغير المالية التي تعكس أداء الشركة، مثل نسب الربحية والسيولة وتطور هذه النسب من سنة

لأخرى، وذلك في الصحف المحلية وعلى موقع الشركة على الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت)، ليتسنى للجمهور الاطلاع عليها.

4- نشر الوعي الفكري والاقتصادي والاجتماعي والديني، وذلك لرفع المستوى الحضاري للمجتمع واعتبار محاربة الفساد المالي والإداري مهمة وطنية يشارك فيها الجميع، كل من موقعه، لان المجتمع يساهم بشكل فعال في الحد من هذه الظاهرة.

5- تقليل نسب البطالة وتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل بما يؤمن دخل ثابت ومتوازن لكافة أبناء الشعب، والعمل على تعزيز شبكة الحماية الاجتماعية والتامين الصحي، وذلك لشعور المواطن بالأمان والابتعاد عن الغش والسرقة والفساد بشكل عام.

6- وضع القوانين لفرض عقوبات صارمة بحق مرتكبي الفساد المالي والإداري والمتلاعبين بأموال الشعب واعتبار جريمة الفساد من الجرائم المخلة بالشرف.

الفصل الرابع عشر

نظام الرقابة العام

الفصل الرابع عشر

نظام الرقابة العام

مفهوم الرقابة:

الرقابة لها تعاريف متعددة فمن التعاريف ما هو واسع المفهوم ومنها ما هو مقتصر على مفهوم ضيق، سوف نشير إلى بعض هذه التعاريف. بعض المختصين يعرف الرقابة[1] على أنها (هي اكتشاف ما إذا كان كل شيء تم ويتم للخطط الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ السارية، وأنها تهدف إلى الوقوف على نواحي الضعف والأخطاء ومن ثم العمل على علاجها ومنه تكرارها، وإن الرقابة تكون على كل شيء سواء كانت أعمالاً أو أشياء أو أفراد أو مواقف).

في حيث يقول البعض الآخر أن الرقابة هي الوظيفة الرابعة من وظائف "الإدارة التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة"، والرقابة هي عبارة عن عملية تقييم النشاط الإداري الفعلي ومقارنتها بالنشاط الإداري المخطط وبعد لك يتم تحديد الانحرافات بطريقة وصفية أو كمية من أجل اتخاذ اللازم لمعالجة الانحرافات[2].

قسم آخر من المختصين[3] يعتقد أن مفهوم الرقابة الإدارية في المنضمات يتمثل بثلاثة اتجاهات فكرية، الفكر الكلاسيكي والذي تعني الرقابة عند عبارة عن تفتيش أو تهديد للمخالفين من العاملين والأفراد عند ارتكابهم لأي خرق للتعليمات أو الخروج عليها، أما الاتجاه الثاني فهو مفهوم المدرسة السلوكية والذي يعتبر

---

(1) الأزهري، محي الدين (1993)، الرقابة متابعة وتقييم وتصحيح، مجلة التجارة، الغرفة التجارة والصناعية، الرياض، العدد 369، ص78.

(2) المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (2003) مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية، ص93.

(3) منصور، علي محمد (1999) مبادئ الإدارة أسس ومفاهيم، القاهرة، مجموعة النيل، ص285.

الرقابة هي عبارة عن عملية التأثير في سلوك الأفراد نحو تحقيق النتائج المرجوة، أما الاتجاه الثالث فهو الاتجاه العملي أو التطبيقي والذي يركز على النواحي التطبيقية للرقابة وذلك من خلال وضع المعايير، وقياس الأداء ومقارنته بالمتحقق الفعلي، ومن ثم تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة.

أن مفهوم الرقابة أصبح أكثر اتساعاً وأن الأدوات الكلاسيكية غير قادرة على القيام بدور فاعل في الحياة العملية، فالقوائم المالية مثلاً لم تعد قادرة على إعطاء صورة واضحة لإدارة، وكذلك فإن القوائم المالية لا تستطيع أن تعط صورة واضحة عن آليات العمل سواء المصرفي أو الصناعي، أو غيرها، لذا فإن أغلب المختصين يتجهون إلى أن أفضل أداة للقيام بعملية تقويم الأداء هي عن طريق التحليل المالي، وفي أواخر القرن المنصرم تبلور مفهوم الرقابة على الأداء أو رقابة الأداء والذي ذهب بعض المختصين[1] إلى اعتبار أن الرقابة على الأداء تمثل مدى معرفة قدرة الإدارة على القيام بأفضل استخدام للموارد وتقديم أفضل منفعة وهذا الدور يتأتي عن طريق تحليل البدائل وإيجاد أفضل بديل، لذا فإن الرقابة على الأداء تحقق هدفين رئيسين هما[2] أهداف وظيفية وأهداف إستراتيجية وسنلاحظ ذلك أثناء دراستنا، مثل المقارنة بين شراء أصل أو تأجيره عند دراستنا للتأجير على سبيل المثال.

---

(1) الديوان الوطني للرقابة المالية في المملكة المتحدة (NAO) ترجمة الساطي، طارق (1989) إطار الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال العامة (رقابة الأداء) ص5، ويوجد الكتاب على الموقع التالي: WWW.saiuae.gov.ae

انظر أيضاً: الرحيلي، محمد (1998) تدقيق الأداء بين النظرية والتطبيق، الرياض، ديوان المراقبة العامة ص2.

(2) عمر، محمد عبد الحليم (1991)، تقييم الكفاءة والفعالية في البرامج الحكومية، الرياض، كلية العلوية الإدارية، جامعة الملك سعود، ص 425.

أولاً: مراحل الرقابة:

عملية الرقابة تتكون من عدة مراحل ومن أهم هذا المراحل الآتي[1]:

أ- تحديد المعايير:

حيث نقوم بتحديد معايير "كمية نوعية نسب، نقود، أوزان، أو جودة معينة" من أجل تحديدها وخير مثال على ذلك الموازنات التخطيطية أو النسب المعيارية.

ب-قياس أو تقويم الأداء:

هنا نقوم بعملية الأداء الفعلي للمشروع أو لنشاط معين من أجل معرفة فيما إذا كان الأداء الفعلي مطابقاً أو متفقاً مع المعايير التي وضعناها أم لا وهنا تكون عملية القياس إما شاملة أو عن طريق أخذ عينات.

وبعد مقارنة الأداء الفعلي مع المخطط سنصل إلى أحد الاحتمالات التالية:

1) أن يكوون الأداء الفعلي متوافقاً مع المخطط "المعياري" وهذا يعني عدم وجود أي انحرافات.
2) أن يكون الأداء يفوق المعياري أي إن الانحرافات إيجابي.
3) أن يكون الأداء غير جيد وهذا يعني أن هناك انحرافات سلبياً.

أ- مقارنة الأداء بالمعايير: إذا كان الأداء سلبياً فهنا ينبغي البحث عن الأسباب الكامنة وراء ذلك الإنحراف في الأداء.

ب- اتخاذ قرار: وهنا يتم اتخاذ قرار تصحيحي فيما إذا كانت هناك انحرافات سلبية من أجل تصحيح هذه الانحرافات.

---

[1] علاقي، مدني (1985)، الإدارة دراسة تحليله للوظائف والقرارات الإدارية، جدة مكتبة تهامة، ص 650، انظر أيضاً المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (2003) مبادئ إدارة الأعمال، المملكة العربية السعودية، ص94.

ثانياً: أنواع الرقابة أساليبها وأهميتها:

1) أنواع الرقابة:

يقسم الباحثون الرقابة إلى عدة أنواع وطبقاً للأسس التالية[1]:

أ. على أساس الزمن:

أ- رقابة قبلية "وقائية أو تنبؤية":

وهي الوسائل والإجراءات التي توضع قبل عملية التنفيذ، فعلى سبيل المثال توضع بعض الأساليب الوقائية التي تمنع قابلية الاختلاس فيما يخص مسائل الأموال وصرفها أو توضع لجان من عدة أشخاص ومن عدة أقسام في لجنة المشتريات ويبدل أشخاص هذه اللجنة كل شهر أو شهرين من أجل منع أي تجاوز أو أخذ رشاوى وغيرها.

ب- الرقابة الحالية "أثناء عملية التنفيذ":

وهي عملية الرقابة التي تتم أثناء عملية تنفيذ الخطط، والتي تساعد على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها.

ت- الرقابة البعدية "بعد التنفيذ":

كل الإجراءات التي تتم بعد إجراء عملية التنفيذ، وهي إجراءات تقويمية من أجل الوقوف على الأخطاء وتحديدها وبالتالي عدم تكرارها في المرات اللاحقة وفي المستقبل.

ث-نظام الرقابة على المتعددة "التي تشمل الأنواع أعلاه".

---

(1) علاقي، مدني(1985) مرجع سابق ص91.

ب. على أساس الجهة التي تقوم بالرقابة:

1. رقابة داخلية:

أي أن يكون هناك قسم أو شعبة ضمن الهيكل التنظيمي تقوم بعملية الرقابة. ولهذا النوع إيجابيات وسلبيات، فأما الإيجابيات فتتمثل في أن نفس الأفراد في المنشأة يقوم بعملية الرقابة على أنفسهم وإذا ما كان هناك إحساساً بالمسؤولية فإن هذا النوع من الرقابة سينجح، في حين أن السلبيات تتمثل في انه أحياناً تؤثر العلاقات الشخصية والمحاباة إلى التغاضي عن بعض التجاوزات.

2. رقابة خارجية:

أن تقوم جهة منن خارج المنشأة. ففي دوائر الدولة مثلاً تقوم بالرقابة أجهزة متخصصة من خارج هذه الدوائر ومن إيجابيات هذا النوع أن الأجهزة الرقابية هي أجهزة متخصصة وأن أفراد هذه الأجهزة هم من خارج المنشأة وبالتالي لا توجد علاقات شخصية أو معارف ومن ثم تقل نسبة المحاباة، لكن السلبيات تتمثل في أن المراقبين قد لا يستطيعون الوقوف على كافة المشاكل والإنحرافات باعتبار أن كل عملية أو وظيفة لها خصوصيات لا يعرفها على وجه الدقة إلا القائم عليها.

ج. على أساس التنظيم:

1) الرقابة المفاجئة:

وهي رقابة على عنصر المفاجئة من أجل اكتشاف الأخطاء ومن أجل جعل الأفراد يحسون بأنهم معرضون للمراقبة في أي لحظة من أجل الالتزام.

2) الرقابة الدورية:

وتجري فترات متعاقبة وبصورة دورية.

3) الرقابة المستمرة:

وتجري على طول الخط من أجل دفع أي تجاوز، أي أنها عملية ملازمة لوظائف الإدارة، والرقابة كنشاط تتداخل في كافة أنشطة المنظمة، أي لا يجوز أن يكون هناك أي تراخي في مجال الرقابة، بل ينبغي أن تستمر عملية الرقابة.

2) أساليب الرقابة:

تتعدد أساليب الرقابة من حيث شموليتها ودقتها وفيما يلي أهم أساليب الرقابة.

أ. أسلوب الرقابة بالاستثناء:

وهذا الأسلوب هو وليد مدرسة الإدارة بالاستثناء حيث يتم التركيز فقط على مراجعة الأخطاء المهمة. أي يتم رفع تقارير مفصلة إلى الإدارة العليا عن الانحرافات من أجل أن تركز الإدارة جهودها على الجوانب التي تحتاج إلى اتخاذ قرارات تصحيحية بشأنها من أجل اختصار الوقت والجهد للإدارة العليا وعدم إشغالها في الجوانب الجانبية والروتينية.

ب. أساليب الرقابة المتخصصة:

1. طريقة برت والمسار الحرج:

هذه الأنواع من الرقابة هي من أساليب بحوث العمليات، ويعتمد هذان الأسلوبان على العمليات الخاصة بتحليل شبكات الأعمال.

2. تصميم المعلومات:

تعتمد جميع وظائف الإدارة على المعلومات، وعلى الاستخدام الفعال لها، لذا لا يمكن للإدارة أن تحقق الرقابة الفعالة بدون معلومات دقيقة وفي توقيت سليم عن أداء المنظمة، كما نجد أن المعلومات عن الاقتصاد والعملاء وإشباعهم، وقوة العمل والتكنولوجيا الجديدة جميعاً معلومات حيوية لنجاح واستمرارية المنظمة.

ج. أساليب الرقابة الشاملة:

وتعتبر من أفضل طرق وتتكون من الأتي:

1. قياس الربح والخسارة للمشروع.
2. التحليل المالي.
3. التدقيق الداخلي والخارجي.
4. الموازنات التخطيطية:

وهي خطة مالية مستقبلية، يحدد عن طريقها مقدار الإيرادات والتكاليف بناء على دراسة مستفيضة لإمكانيات المنشأة ووفقاً للسوق، ومن ثم فالموازنات التقديري تعتبر من الأدوات التي يستفاد منها في التخطيط والرقابة. حيث في مجال الرقابة يتم مقارنة الأداء الفعلي ما مع موجود في الموازنة. أما الأنواع الأخرى كقياس الربح والخسارة والتحليل المالي فسيأتي شرحها في الفصول القادمة.

د. الأساليب التقليدية:

وهي الأساليب القديمة والبسيطة، لكن رقابة نقطة التعادل لا زالت من الأساليب الجيدة والمعتمدة من قبل المنشآت، أما الأساليب الأخرى من الرقابة فرغم قدمها وبساطتها تبقى مهمة ومفيدة ومنها[1].

أ. التقارير:

مما لا شك فيه أن التقارير الإدارية تسهم في توضيح الأعمال المنجزة ومدى كفاءة هذه الأعمال ومطابقتها للمواصفات ومدى التزام الأفراد العاملين وبالتالي فإن هذه التقارير تستخدم في قياس الأداء[2].

ب. الملاحظة الشخصية:

هذا النوع يعتمد على الملاحظة والاتصال الشخصي بالعاملين وإرشادهم وتقديم النصح لهم وتوجيههم.

ج. نقطة التعادل:

وهي من الأدوات المهمة والتي يستفاد منها في تبيان العلاقة بين التكاليف والإيرادات. فنقطة التعادل هي النقطة التي يتساوى عندها الإيرادات والتكاليف

---

(1) الصباح، عبد الرحمن، 1996، مبادئ الرقابة الإدارية المعايير والتقييم والتصحيح، ص ص145 – 150.

(2) الهواري، سيد، (1994) الإدارة الأصول والأسس العلمية، القاهرة، مكتبة عين شمس، ص430.

بنوعيها، الثابتة والمتغيرة، لذا فهي تساعد على التنبؤ المبكر فيما إذا كان هناك انحراف من أجل تصحيحه.

في أواخر القرن العشرين، ظهر مفهوم جديد في مجال الرقابة وتقييم الأداء وهو الرقابة على الأداء وهذا المفهوم يركز بصورة عامة على الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق أفضل النتائج للمنضمة وللمجتمع.

فالرقابة على الأداء تستهدف التحقيق من أن ما تم إنجازه كان الأفضل من بين البدائل المتاحة، فهي بالتالي تستهدف تخفيض التكاليف إلى أقصى حد ممكن وتقديم أفضل إشباع للمستفيد أو المستهلك، وكل هذا يتم عن طريق استخدام أساليب ووسائل التحليل المالي والذي يتم عن طريق إجراء تقويم الأداء والمقارنة مع مشاريع مماثلة ناجحة أو المقارنة مع نسب معيارية لنفس المشروع ولكن لسنوات ماضية كان فيها أداء المشروع جيداً، كذلك يمكن المقارنة مع موازنات تقديرية وضعت بدقة وبعد دراسة مستفيضة.

هذا المفهوم وهذا النوع من الرقابة يحاول أن يستفيد من الموارد المتاحة بأفضل ما يمكن وبالتالي سيساعد المؤسسات – سواء كانت من القطاع الخاص أو العالم – على التطور والارتقاء باقتصادياتها واقتصاديات مجتمعاتها وبلدانها.

3) أهمية الرقابة:

إن عملية الرقابة عملية ضرورية جداً ولا غنى عنها في أي منظمة كانت صغيرة أم كبيرة لعدة أسباب منها:

أ- الرقابة تمنع أو تقلل حدوث الأخطاء سيما تلك الأخطاء الكبيرة والمكلفة.

ب- للتأكيد من أن العمل يسير بصورة جيدة ووفق ما خطط له.

ت- لتشجيع النجاح الإداري سيما عندما تقوم الإدارة بمكافأة المجدين.

ث- لمنع حدوث كوارث اقتصادية سيما على مستوى الدولة وعلى مستوى المؤسسات والمنظمات الإنتاجية الكبيرة التي إذا ما أفلست مثل هذه المنشآت ستؤدي إلى أثار وخيمة على مستوى الاقتصاد الكلي.

ج- لتحقيق التنمية والتطور عن طريق المساعدة في تطبيق الخطط الموضوعة وتقليل الهدر والتكاليف الزائدة والبطالة المقنعة وما إلى ذلك من أمور مهمة.

ثالثاً: أدوات الرقابة:

يعتقد الكثير من المختصين أن الرقابة – بالإضافة للأدوات التقليدية – هناك أدوات أخرى وأهمها:

1. المراجعة الداخلية والخارجية:

وهي وجود قسم أو شعبة للمراجعة الداخلية (أو حتى موظف واحد) تأخذ على عاتقها فحص القوانين واللوائح والترتيبات المتبعة من قبل الإدارة في مجال حفظ أصول وموجودات الشركات وأوجه الصرف بالإضافة إلى فحص المستندات والقوائم المالية ومدى عرض وتمثيل هذه القوائم المالية لواقع وقيمة ومركز الشركة المالي، وقد قامت أغلب شركات الدول العربية في الفترة الأخيرة باعتماد وظيفة المراجع الداخلي لما لهذه الوظيفة من أهمية كبيرة لحفظ موجودات الشركة وكذلك حقوق المساهمين باعتبار أن وظيفة المراجع الداخلي تمثل ضمانة مهمة لحفظ حقوق المساهمين وأصحاب رأس المال والإدارة سيما بعد التوسع الحاصل في حجم الشركات وأيضاً بعد انفصال إدارة الشركات عن مالكيها ونشوء شخصية معنوية للشركات ونشوء أيضاً الشركات المساهمة، كل ذلك أدى إلى ظهور وظيفة المراجع الداخلي التي تعتبر كأحد وظائف الرقابة. كذلك فإن هناك مكاتب للمراجعة وهي مهمة جداً حيث أن القوانين تنص على ضرورة التصديق على القوائم المالية من قبل مكتب مراجعة، حيث أن المراجع الخارجي يصدر تقريراً يبين فيه رأيه عن عدالة تمثيل الأوراق المالية التي بتدقيقها ويعد هذا الإجراء مهم وضروري

لأطراف عديدة كالمستثمرين والمساهمين والدولة وغيرها، وكل هذه الوسائل تعد أدوات رقابية.

2. التحليل المالي:

التحليل المالي في السنوات القليلة الماضية أصبح له شأن كبير حتى على مستوى الدول العربية رغم أنه لم يصل بعد إلى مستوى الطموح إلا أن هناك كثير من الجامعات والمعاهد المختصة أخذ على عاتقة إدخال هذه المادة المهمة ضمن المنهج المعتمد من أجل تخريج كوادر تلبي حاجة السوق الذي أصبح بحاجة ماسة لمثل هذا الاختصاص بعد الانفتاح العالمي الكبير وبعد انتشار أسواق المال في غالبية الدول العربية.

فمع اشتداد حمى المنافسة بين الشركات أصبحت عملية تقويم أداء المنضمات عملية لا غنى عنها من أجل البقاء والتطور، والتحليل المالي له اليد الطولي في عملية تقويم الأداء وكشف الانحرافات بل ومعرفة مكمن الخلل.

إن أحد أهم عوامل المنافسة في الوقت الحالي هو إنتاج بضاعة جيدة وبأقل التكاليف أي أن العملية هي كيفية تخفيض التكاليف بأقل قدر ممكن من أجل أن يكون هناك هامش لا بأس به تستطيع من خلاله أي شركة على المنافسة والمناورة، وعملية تخفيض التكاليف لا تتم إلا عن طريق دراسة هذه التكاليف وتحليل عناصر التكلفة من أجل تحديد أي العناصر هو أعلى تكلفة وبالتالي تلافي عناصر التكلفة الزائدة كل هذه الأمور تتم عن طريق عملية تقويم الأداء، ومن هنا تتأتي أهمية التحليل المالي وعملية تقويم الأداء.

تبقى مسألة هل أن الرقابة أوسع من تقويم الأداء أم العكس؟ هناك آراء متعددة فمنهم من يرى أن عملية تقويم الأداء هي جزء من عملية الرقابة وأن عملية الرقابة أوسع بكثير في حين يرى البعض الأخر عكس ذلك أي أن عملية تقويم الأداء هي أوسع من عملية الرقابة لكن الحقيقة أن الرقابة هي أوسع بكثير من عملية تقويم الأداء بل أن عملية تقويم الأداء هي جزء من عملية الرقابة.

خلاصة القول إن الرقابة أحد وظائف الإدارة المهمة والتي لا يستغنى عنها في الوقت الحالي، بل ينبغي على المختصين بذل الجهود من أجل اللحاق بالتطور الكبير الذي حدث ويحدث في العالم حيث أن وسائل الغش والخداع والتلاعب والرشوة والفساد بصورة عامة أصبحت أكثر صعوبة وأكثر خداعاً وأن كثيراً من الدول والشركات تعاني من هذه الأساليب. لذا فإن كل أساليب الرقابة مطلوبة سواء كانت التقليدية أو غيرها، لكن الساحة على كل حال بحاجة إلى تطوير أساليبها وأن مالا يكشف بالأساليب التقليدية يمكن كشفه بالأساليب الأخرى كأساليب الرقابة على الأداء. لذا أصبح للرقابة مفهوم أكثر تطوراً وشمولاً ألا وهو مفهوم الرقابة الشاملة، أي أن الإدارة تستخدم كل أساليب الرقابة قديمها وحديثها، وذلك من أجل كشف كل أساليب الانحرافات. إن الباحث يقترح أن تكون هناك رقابة تمارس عملية تحليل كل القرارات والنشاطات المهمة تقييم هذه القرارات والنشاطات عن طريق إجراء عملية تحليل الفرصة البديلة ومن ثم مقارنة هذه القرارات من نتائج التحليل وأخيراً الحكم عليها، ويمكن أن نطلق على هذه الرقابة بـ "رقابة الأداء والفرصة البديلة".

وإن أحد أهم أدوات هذه الرقابة هي التحليل المالي وهذا يدعو إلى أن يتم البحث في ذلك مفصلاً في إصدارات لاحقة، أو من قبل المتخصصين في مجال التحليل المالي وإداراته وطرقة وأساليبه.

الفصل الخامس عشر

الإصلاح الإداري

الفصل الخامس عشر

الإصلاح الإداري

الإصلاح حسب تعريفي له هو إزالة الأخطاء والمعوقات وإعادة التقييم والتقويم وفرض التغيير الذي يقود نحو الأفضل ويحقق الأهداف التي وضعت ولم تتحقق.

وحسب ما جاء في قاموس (أكسفورد) هو" تعديل أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقائص."

فالإصلاح معركة شريفة لا يجب أن نخجل منها أو نخافها بل ستعتبر معركة من أنبل المعارك التي سنخوضها بدون سلاح سلميا نراجع من خلالها أنفسنا ونلتفت إلى غيرنا وننظر في مؤسساتنا ذات اليمين وذات الشمال بحثا عن الخطأ وبحثا عن المخطئين ونبادر بالتصحيح في السلوك والإجراءات والمحصلة عامةً فنقول للمفسد قف وللمصلح تقدم فنكبل المفسدين ونفسح المجال للمصلحين.

كما أنه ليس بدون معنى، كما تخوّف منه أن يكون كذلك (اندره تارديو) رئيس وزراء فرنسا في أوائل الثلاثينات عندما قال : " حين يود رئيس وزارة أن يصفّق له فليس له إلا أن يعلن عن إصلاح إداري، فإن أحدا لا يدري ما معنى هذا الكلام."

هذا سابقاً ولكننا اليوم وفي هذا العصر نعي الإصلاح وفوائده جيداً ونعي معنى الفساد وآثاره أكثر، وإنما يقتضي فهمه من ضمن التصور الذي تصوره احد علماء الإدارة الفرنسيين شارل دباك عندما قال عنه أنه:

- أما عملية مجرد إعادة نظر بالأوضاع القائمة حالياً.
- أو عملية خلق وإبداع جديدين بكل ما تعني هذه الكلمة من معنى.

فالمفهوم الأول يعني التعديل والتصحيح للمسار وإعادة تأهيل للأوضاع القائمة من ضمن التوفيق بين الأصالة والحداثة للتقدم والتغير نحو الأفضل فالمجتمعات عادة لا تقبل الثبات وتتشبث بمن يقودها للتغير فلا يجب أن تضع الأصالة الحداثة في بوتقة القدامة ولا العكس بل يجب الموازنة والاعتدال بينهما وخير مثال لذلك ما حدث في ماليزيا تلك الدولة النموذج الحسن التي استطاعت أن تجعل من نفسها دولة عصرية بكل المعاني فقد سئل مهاتير محمد يوما من قبل أحد الصحفيين كيف استطعتم أن تبنوا ماليزيا وتجعلوا منها دولة متقدمة..؟

فأجاب لقد فصلنا بين قطبي المجتمع الجيل الجديد والجيل القديم وجعلنهما يسيران في خطين متوازين وتبنينا الجيل الجديد من ولادته وجعلناه يعيش واقعه ولم نحرمه حقه في التكنولوجيا والعلم والتعلم ووفرنا له مطالبه العصرية ودون حرمان الجيل القديم من حقه في التراث والأصالة فأثمر ذلك وكان الناتج ماليزيا اليوم والتي سنتخذها نموذج للإصلاح يأتي لاحقا.

بينما يعني المفهوم الثاني الثورة وهي عملية تغيير جذرية تؤدي إلى خلق نظم جديدة بكل ما في هذه الكلمة من معنى، وهذه بدورها تعني إعادة تقويم شاملة لكل النظم المعمول بها حاليا من نظم إدارية ونظم محاسبية اقتصادية ونظم رقابية والى كل القوانين والتشريعات التي لا تخدم المصلحة العامة ولا تمت لها بصلة.

وكما نهى الله سبحانه وتعالى عن الفساد وتوعد المفسدين، فقد أمر بالإصلاح ووعد المصلحين بالخير وبالجزاء الحسن فقال في كتابه الكريم:

﴿ إِلَّا ٱلَّذِينَ تَابُواْ وَأَصۡلَحُواْ وَبَيَّنُواْ فَأُوْلَٰٓئِكَ أَتُوبُ عَلَيۡهِمۡ وَأَنَا ٱلتَّوَّابُ ٱلرَّحِيمُ ﴿١٦٠﴾ ﴾[البقرة: 160]

﴿ إِلَّا ٱلَّذِينَ تَابُواْ وَأَصۡلَحُواْ وَٱعۡتَصَمُواْ بِٱللَّهِ وَأَخۡلَصُواْ دِينَهُمۡ لِلَّهِ فَأُوْلَٰٓئِكَ مَعَ ٱلۡمُؤۡمِنِينَ ﴾ [النساء: 146]

﴿ فَمَن تَابَ مِنۢ بَعۡدِ ظُلۡمِهِۦ وَأَصۡلَحَ فَإِنَّ ٱللَّهَ يَتُوبُ عَلَيۡهِۚ إِنَّ ٱللَّهَ غَفُورٞ رَّحِيمٌ ﴿٣٩﴾ ﴾ [المائدة: 39]

غايات وأهداف الإصلاح:

إن الإصلاح ينقسم منهجيا إلى ثلاث أقسام:

-استراتيجي- تكتيكي - اجتماعي

الإصلاح الإستراتيجي: وهو الإصلاح الشامل بمعنى أخر إحداث ثورة.

الإصلاح التكتيكي المحدود : وهو عملية التطوير والتحسين في البنية والأداء بمؤسسات الدولة وأجهزتها والارتقاء بمستوى العاملين بها.

الإصلاح الاجتماعي: ويهدف إلى إصلاح القيم الأخلاقية والنفسية والمعرفية والسلوكية للفرد والأسرة والمجتمع.

وأهداف الإصلاح تتوالى حسب المطالب و ابلغ تعبير عن أهداف الإصلاح الإداري هو ما اختصره فيليب مالا ند احد وزراء الدولة لشؤون رئاسة مجلس الوزراء المكلف بشؤون الإصلاح في فرنسا في مؤتمر الدرمستون ببريطانيا عام 1996عن " إدارة برامج الإصلاح في القطاع العام" حين اختصر أهدافه في عبارتين فقط (الفعالية والإنسانية) وحسب دراسة وتحليل هذا المفهوم أو التعبير أن الفعالية هي حسن الأداء وزيادة الإنتاج وجعل معنى للعمل حيث أن جودة وصلاح العمل تقاس بجودة وصلاح الإنتاج.

والإنسانية المقصد منها تلك المعاني السامية مثل الأخلاق الحميدة والأمانة والصدق وحسن المعشر والابتكار والإبداع والالتزام وغير ذلك من المعاني للإنسانية الخيرة.

وينجم عن تحقيق هاتين العبارتين عوائد جمة تصب بشكل عام في قالب الرقي والازدهار فيتمتع المجتمع بثمارها فمنه الصناعة وله الإنتاج صلح أم فسد فكما يزرع المرء يحصد خيراً أم شر صلاحا أم فساد.

وباختصار يمكن القول أن الإصلاح الإداري يهدف للوصول إلى غايات وبالإصلاح الإداري تنصلح جوانب المجتمع كافة وتختفي السلبيات والعوائق وتحل

محلها ايجابيات كثيرة من شانها الارتقاء بالمستوى العام للأداء وتحسين الظـروف المعيشية وتسيد العدالة والشفافية واللتان بدورهما يخلقان المسئولية التي تجـد مـن يتحملها.

والغايات والأهداف تركز على إصلاح الأتي:

(العنصر البشري - أساليب العمل – التشريعات والقوانين - الخدمات العامة)

وهذه عناوين تحتاج لان تكون كلا منها كتاب بحد ذاته فلا نستطيع اختصـار موضوع منها ونتكلم عنه من خلال موجز بسيط إذ انـه يجـب دراسـته دراسـة مستفيضة مبنية وفق أسس علمية منطقية يتناولها متخصصون في التربيـة والإدارة والقانون وغيرها من العلوم التي تقدمت من خلالها الشعوب والمجتمعات.

متطلبات ودعائم الإصلاح الإداري:

الإصلاح يحتاج إلى متطلبات ودعائم حتى نكفل له النجاح يجب أن تقترن به نراها أساسية ضرورية وكفيلة بتفعيلة وفرضه مثل:

-الدعم السياسي - الدعم الشعبي - الدعم الذاتي.

كما أنه يجب أن تجتمع هذه الدعائم جميعها إذ بدونها فان أية عملية للإصلاح تصبح غير واقعية ولا يمكن أن يُكتب لها النجاح كما أثبتت التجارب في معظم الدول المتطورة منها أو التي هي على طريق التطور.

فالدعم السياسي يتم من خلال تبني القادة والرؤساء وسـلطة الدولـة العليـا للإصلاح بحيث تصدر منهم الأوامر إلى من هم أدنى سلطة بالعمل على إيجاد آلية له ثم منحهم الصلاحيات دون الإكراه في اتخاذ القرارات المناسبة حيال ذلك مع التنبيه على البدء من تحت القدمين أي من الشخص المكلف نفسه.

والدعم الشعبي يتم من خلال كل شرائح المجتمع بحيث تمنح الفرص وتستثمر الإمكانيات كافة لمحاربة الداء وعلاجه فتعرض القرارات والقوانين التي استجدت

في هذا الشأن على المجتمع للعمل بها ومن خلالها وإيضاح كل الأمور بكل شفافية حتى يعي الجميع محاسن وفوائد الإصلاح ويكونوا بذلك دعما شعبيا قويا للتنفيذ.

والدعم الذاتي يأتي من الموظفين والعاملين بمختلف الإدارات في كل المؤسسات بالدولة بحيث يتقبلون التغير والتطور ويتولون عملية الإصلاح الداخلي لكل جهة على حدا من خلالهم ومن خلال مرؤوسيهم بتغيير المسميات في المناصب والمهام وإعادة رسم الخطط ووضع القرارات وتطبيق الإدارة السليمة بأسسها العلمية التي من شأنها الدفع قدما بعملية الإصلاح ودرء المفاسد عن الدائرة المتواجدون بها.

هذه المتطلبات والدعائم الثلاثة إذا ما توفرت فسيتم عن طريقها الإصلاح لا محالة وتفرض الإدارة بأسلوبها العلمي والتي نراها خير مصلح وخير منقذ لذا سنتطرق إليها في الفصل التالي لما لها من أهمية في جانب الإصلاح.

كما أنه هنالك عدة أخطاء ترتكب حين فرض عملية الإصلاح يجب الانتباه إليها إذ أنها قد تؤدي بعملية الإصلاح إلى مسار خاطئ فتصبح العملية الإصلاحية جد معقدة ومنها:

- العمل بشكل فردي.
- الاستعجال بعملية الإصلاح.
- تكليف حملة المؤهلات العليا دون النظر إلى الوازع الديني والوطني والأخلاقي .
- الاستعانة بقوانين وتشريعات مستوردة من الخارج ولا تلبي احتياجات المجتمع وعاداته وتقاليده.
- التقليد الأعمى ومحاولة جعل بعض الدول قدوة إذ أن لكل مجتمع خصوصياته .
- تنحية واستبدال المسؤولين قبل إجراء عملية الإصلاح.

- التعديل والإضافة على القوانين والقرارات في الوقت الذي يحتاج بعضها إلى إلغاء ها وإبدالها بقوانين جديدة.

هذه الأخطاء تعتبر عائقا في سبيل الإصلاح يجب أن توضع محل اعتبار ليتم تفاديها من خلال وضع برنامج وطني شمولي يقود إلى إجراءات من شانها إصلاح ما تم إفساده بالإدارة.

تجارب عالمية في الإصلاح الإداري:

إن بناء القدرة الإدارية وتحسين الإنتاجية في المؤسسات الحكومية يشكل أصعب التحديات التي تواجهها المجتمعات المعاصرة.

تكثر التصورات حول استراتيجيات تحسين الإنتاجية العامة، فقد حاول البعض تحسين الإنتاجية وبناء القدرة الإدارية عن طريق اقتباس التكنولوجيا الحديثة. وحول البعض الآخر اللجوء إلى القطاع الخاص. أخير فإن أي إصلاح أو تحسين لا يتحقق دون تطوير العنصر البشري في المنظمات الحكومية.

ويمكن التمييز بين الأهداف والاستراتيجيات، فالأهداف هي غايات نهائية أما الاستراتيجيات فهي الوسائل المستغلة للوصول إلى هذه الغاية.

الإصلاح الإداري في الصين والهند:

تختلف مشاكل الإصلاح الإداري، وتختلف نوعية الاستراتيجيات المستغلة لحل هذه المشاكل.

وتعود هذه الاختلافات إلى أسباب عديدة منها: اختلاف اللجهات والعادات والتقاليد مثال ذلك:

أولاً: في مجتمعات واسعة المساحة كثيرة السكان ومتعددة التكوينات الاجتماعية تأخذ كلمة المركزية واللامركزية الخ معان مختلفة.

إن التغيرات باتجاه اللامركزية ضرورية لكنها قد تنطوي على ودود فعل خطيرة ومدمرة للكيان السياسي لذلك الاستفادة من خبرات هذه البلاد محدوداً جداً.

وتعدد المستويات الإدارية بسبب كبر الحجم قد خلق صعوبات في الاتصالات وفي ضبط الأجهزة الإدارية بحيث أصبح من الضروري للحكومات المركزية أن تفوض بعض صلاحياتها للمنظمات الميدانية. وإن تعيد تنظيم خدماتها العامة حسب أسس جغرافية أو وظيفية. وتدل الخبرات هنا على أن تعدد الوحدات الإدارية قد زاد في تعقيد عمليات الاتصال.

ثانياً: في البداية كان لا بد من الاعتماد على درجة من المركزية. متمثلة في استراتيجيات اقتصادية توضع من قبل السلطات الحاكمة. وهكذا أصبحت المركزية ضرورية للحفاظ على الوحدة الوطنية بحيث أخضعت القرارات الاقتصادية والإدارية للتوجيه السياسي المركزي. وتم توجيه الموارد الاقتصادية لبناء قوة اقتصادية عسكرية على درجة عالية من القوة والمكانة.

وعلى الرغم من اختلاف وسائل التنفيذ الداخلية، فقد تشابهت غايات وأهداف استراتيجيات الإصلاح في أكبر دولتين في العالم بالنسبة لعدد السكان.

ثالثاً: اليوم نرى أن استراتيجيات الإصلاح في هذه الدول تشهد تغيرات جذرية عمادها اللامركزية، ودفع صنع القرارات من دوائر التخطيط المركزي إلى الوزارات المختصة وإلى الإدارات المحلية وإلى المشاريع العامة وحتى إلى القطاع الخاص.

رابعاً: تعزى أسباب التحول من النظام المركزي الاشتراكي السوفييتي والصيني إلى أنظمة لامركزية مع الحد من التسلط المركزي في مسارات التنمية المختلفة إلى عوامل كثيرة منها:

أ- التناقضات الواضحة بين الادعاء العقائدي الذي يزعم المساواة ومشاركة الشعب في القرارات. والحقيقة الواضحة وهي سيطرة فئة محدودة تمثل بيروقراطية الحزب الحاكم.

ب- من هنا تولدت القناعات بأن المنافسة الحرة في الإنتاج هي السبيل للتحسين والإبداع وأن اللامركزية ضرورة حتمية للإصلاح وتحمل المسؤوليات من قبل مختلف المستويات الإدارية.

ت- أقنع تشابك الاقتصاد العالمي الدول النامية بضرورة إشراك جميع وحدات الإنتاج على كل المستويات الإدارية في الثورة التكنولوجية. وفي حركات الابتكار المستمرة وزيادة الإنتاجية.

خامساً: يستند ترشيد الإدارة العامة في الهند بشكل خاص إلى مرتكزات واضحة منها:

- تفويض الصلاحيات للوزراء.
- الإدارة الجماعية.
- فضح الفساد ومعاقبته.
- التركيز على إصلاح المؤسسات الاجتماعية.
- بناء قدرة تكنولوجية.

هذا وقد تم تدعيم الترشيد الإداري بإستراتيجية اقتصادية مدروسة وفرت المشاريع الضرورية للخدمات العامة. وللتنمية الاقتصادية مثل الطرق والمطارات والمواصلات. كما خفضت ثقل قيود الإجراءات والتعقيدات الإدارية. وأمن رأس المال للمشاريع التنموية ولبناء القدرة التكنولوجية.

ومن المهم الإشارة إلى أن اقتصاد الهند يعتمد بشكل رئيسي على المشاريع أو الشركات العامة حيث بلغ عددها في 1990 حوالي 244 شركة عامة توفر للاقتصاد ما يزيد عن 37 مليار روبية من الأرباح سنوياً بالإضافة إلى الفوائد العديدة الأخرى.

لذا لم تركض الهند وراء التيار العام الذي يدعو إلى التحول نحو القطاع الخاص بل سعت إلى تحرير المشاريع العامة من قيود تقليدية عن طريق منحها استقلالية للتنافس في السوق كالشركات الخاصة مع تحسين طريق التقييم.

الفصل السادس عشر

نظام الإدارة الإلكترونية

- 222 -

الفصل السادس عشر

نظام الإدارة الإلكترونية

مقدمة:

تعد الإدارة الالكترونية من ثمار المنجزات التقنية في العصر الحديث، حيث أدت التطورات في مجال الاتصالات، وابتكار تقنيات اتصال متطورة إلى التفكير الجدي من قبل الدول والحكومات في الاستفادة من منجزات الثورة التقنية، باستخدام الحاسوب وشبكات الانترنت في انجاز الأعمال، وتقديم الخدمات للمواطنين بطريقة الكترونية، تسهم بفاعلية في حل العديد من المشكلات التي من أهمها التزاحم والوقوف لطوابير طويلة أمام الموظفين في المصالح والدوائر الحكومية، فضلا عن تجنب الروتين والوساطة وغيرها من العوامل التي تقف حائلا دون تطور النظم الإدارية الحالية،بالإضافة إلى ما تتميز به الإدارة الالكترونية من سرعة في انجاز الأعمال وتوفير الوقت والجهد والتكلفة، واستخدام شبكة الانترنت في دعم التواصل بين الإدارة الحكومية وفروعها وبينها وبين المواطنين، حيث أسهمت شبك الانترنت في الاستغناء عن الحاجة للنهايات الطرفية كوسيلة للربط بين أجهزة الحاسب الآلي، مما يترتب عليه سهولة الاتصال بين أجهزة الحاسب الآلي المختلفة باستخدام الانترنت الذي دعم توجهات الحكومات والمنظمات الإدارية ولفت أنظارهم لإمكان إدارة كافة التعاملات سواء مع إداراتهم أو إدارات الجهات ذات العلاقة عن طريق شبكات الانترنت، مما مهد لظهور مصطلح الإدارة الالكترونية كنمط إداري متطور يستخدم منجزات التقنية في تطوير العمليات الإدارية وإكسابها مميزات نوعية تنقلها إلى مصاف المستقبل.

ويعد موضوع الحكومة الالكترونية من أبرز التطبيقات الإدارية الحديثة التي ظهرت خلال السنوات القليلة الماضية، ويشكل حيزاً كبيراً في مستقبل الإدارة خلال السنوات القادمة، ولذلك أصبح هذا الموضوع حيويا ويحظى بأهمية بالغة في مختلف

دول العالم حيث يعد الموضوع من مكتسبات البشرية في الوقت الحاضر كون هذا الموضوع تصب فيه علوم مختلفة مكنت الإنسان من تحقيق تطلعاته بل فتحت أمامه رؤى مستقبلية أرحب.

"إن نظام الحكومة الالكترونية تتبلور أهمية دراسته فيما يصاحبه من تطوير في كافة النشاطات والإجراءات والمعاملات الحكومية وتبسيطها، ونقلها نوعياً من الأطر اليدوية أو التقنية النمطية الحالية إلى الأطر التقنية الالكترونية المتقدمة، وذلك بالاستخدام الأمثل والاستغلال الجيد لأحدث عناصر التكنولوجيا ونظم شبكات الاتصال والربط الالكتروني الحديث، تحقيقاً للتميز والارتقاء بكفاءة العمل الإداري وارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي للخدمات".

وفي نهاية القول فلا يكفي أن نعرف ما هي الحكومة الالكترونية بل يجب أن نطبقها. علينا العمل بهذا الاتجاه لأن الميزة التنافسية اليوم ليست هبة الطبيعة، وليست بترولاً ومناجم إنما هي في الجماجم إنها من صنع عقل الإنسان وقدراته.

فالحكومة الإلكترونية هى: الانتقال من تقديم الخدمات العامة والمعاملات من شكلها الروتينى إلى الشكل الإلكترونى عبر الإنترنت.

ويجد تعاريف وألفاظ كثيرة شائعة الاستخدام للحكومة الإلكترونية، مثل: الأعمال الإلكترونية، الديمقراطية الإلكترونية، الحكومة الرقمية، الخ.

عرّفت IBM الأعمال الإلكترونية" بأنها مدخل متكامل ومرن لتوزيع قيمة الأعمال المميزة من خلال ربط النظم بالعمليات التي تنفذ من خلالها أنشطة الأعمال الجوهرية بطريقة مبسطة ومرنة وباستخدام تكنولوجيا الإنترنت.

إن الأعمال الإلكترونية هي استخدام تقنيات العمل بالإنترنت والشبكات لتطوير أنشطة الأعمال الحالية أو لخلق أنشطة أعمال افتراضية جديدة.

- **ومصطلح الحكومة الإلكترونية E-Government** يمثل شكلاً من أشكال الأعمال الإلكترونية E-Business الذي يشير إلي العمليات والهياكل التي تتفق مع إمداد الخدمات الإلكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال علي حد سواء.
- كما يشير **مصطلح الديمقراطية الإلكترونية** E-Democracy للعمليات والهياكل يشير مصطلح الديمقراطية الإلكترونية e- Democracy للعمليات والهياكل التي تشتمل على كل نماذج التفاعل بين الحكومة والمواطنين.

التي تشتمل علي كل نماذج التفاعل بين الحكومة والمواطنين. أي أنه يمكن **تعريف الحكومة الإلكترونية (UNESCO and The World Bank)** بأنها تمثل التطبيق الإلكتروني في الخدامات الذي يؤدي إلي:

- التفاعل والتواصل بين الحكومة والمواطنين، وبين الحكومة والأعمال.
- القيام بالعمليات الحكومية الداخلية بين المصالح الحكومية بعضها ببعض إلكترونياً بغية تبسيط وتحسين أوجه الحكومة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال علي حد سواء.

كما يمكن تعريف الحكومة الإلكترونية بأنها قدرة القطاعات علي تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وقطاعات الأعمال بسرعة ودقة عاليتين وبأقل كلفة ممكنة مع ضمان السرية وأمن المعلومات المتداولة في أي وقت ومكان". أو " أنها نظام افتراضي يمكن الأجهزة الحكومية من تأدية التزاماتها لجميع المستفيدين باستخدام التقنيات الالكترونية المتطورة متجاهلة المكان والزمان مع تحقيق الجودة والتميز والسرية وأمن المعلومات ".

"Electronic government can be defined as government use of information communication technologies to offer citizens and businesses the opportunity to interact and conduct business with government by using different electronic media such as telephone touch pad, fax, smart cards, self-service kiosks, e-mail/ Internet,

and EDI. It is about how government organizes itself ; it's administration, rules, regulations and frameworks set out to carry out service delivery and to co-ordinate, communicate and integrate processes within itself".

- تُعد **الحكومة الإلكترونية** أحد أنماط الإدارة الإلكترونية، ويقصد بها إدارة الشؤون العامة بواسطة وسائل إلكترونية لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية، والتخلص من الأعمال الروتينية والمركزية، بشفافية عالية. ويمكن أن يتمثل ذلك في إنجاز الخدمات الحكومية بين الجهات المختلفة مثل: العلاقة بين الحكومة والحكومة. والعلاقة بين الحكومة والأفراد. والعلاقة بين الحكومة والشركات. والعلاقة بين الحكومة والموظف.

نستنتج من خلال هذه العينة من التعريفات ما يأتي:

1) إن الحكومة الالكترونية مرتبطة بصورة أساسية بالإدارة العامة وبالأجهزة الحكومية وإن كانت لا تهمل القطاع الخاص أو القطاعات الأخرى.
2) إن نظام معلوماتي افتراضي لا يمكن تلمس مكوناته وعملياته، وإنما نعرفه من خلال نتائجه وآثاره.
3) أنه يعتمد على التقنية الرقمية Digital Technical ذات البنية الالكترونية.
4) إن المورد الرئيس فيها هو المورد المعلوماتي.
5) تتسم الحكومة الالكترونية بدرجة عالية من الاعتمادية المتبادلة والمتكاملة.
6) تسمح بالتبادل التأثيري بين أطراف الحكومة الالكترونية وهي – المنظمات الحكومية والمنظمات الاجتماعية والخيرية والمنظمات المهنية وجمهور المستفيدين.

مفهوم الإدارة الإلكترونية:

- يعني تحويل كافة الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية (الإجراءات الطويلة باستخدام الأوراق) إلى أعمال وخدمات إلكترونية تنفذ بسرعة عالية ودقة

متناهية، باستخدام تقنيات الإدارة وهو ما يطلــق عليــه إدارة بــلا أوراق Paperless Management

- وهي الإدارة التي تقوم على استخدام الإنترنت وشبكات الأعمال في إنجاز وظائف الإدارة من (تخطيط إلكتروني، تنظيم إلكتروني، قيادة إلكترونيــة، رقابة إلكترونية).

يطرح مصطلح (أنماط) الإدارة الإلكترونيــة e-Management بصــورة مترادفة مع مصطلحات أخرى مثل الأعمال الإلكترونية e- Business والتجــارة الإلكترونية e-Commerce إلى غير ذلك من المفاهيم التي تربط ما بين الأنشطة والاتصالات في العالم الرقمي.

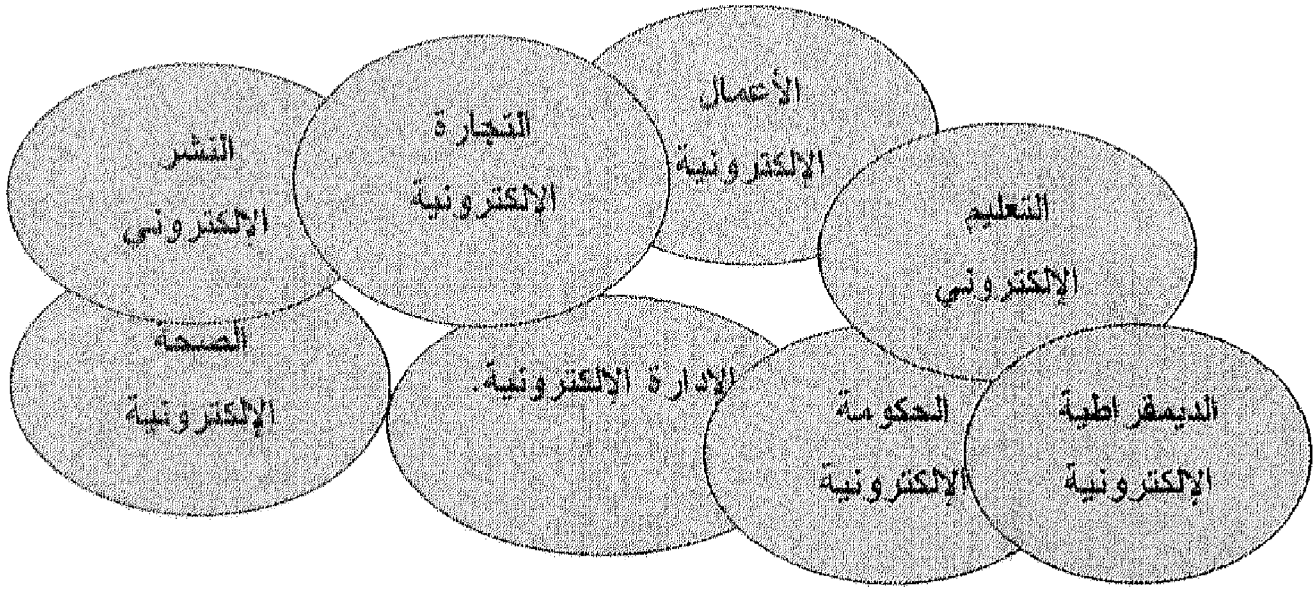
- يعني الاستخدام الفعال لجميع تقنيات المعلومــات والاتصــالات، لتســهيل العمليات الإدارية اليومية للقطاعات الحكومية (الداخلية) وتلك التي تتم فيما بينها (حكومي - حكومي G2G) وتلك التي تربطها بالمواطنين حكومة – مواطن G2C أو قطاعات الأعمال (حكومية– أعمال G2B).
- وهي البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم، كما تتحقــق فيها الأنشطة الحكومية للجهة المعنية بذاتها، أو فيما بين الجهات الحكوميــة المختلفة، باستخدام شبكات المعلومات والاتصالات عن بعد.
- وتعد الحكومة الإلكترونية الإطار الشامل والمتكامل للتطبيقات الإلكترونيــة في المجال الإداري على مستوى كافة أطراف العملية الإدارية، وهذا يعني أن تطبيق الإدارة الإلكترونية أو مكننة العمل الإداري هو الخطوة الســابقة لتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية في الجهات الحكومية[1].

---

[1] د. عبد الله سليمان العمار، مجلة العالم الرقمــي "الأثــر الاقتصــادي لتطبيــق الأعمــال الحكومــة الإلكترونية"، 2006 منتدى الحسابات السعودية.

- الإدارة الإلكترونية "هي عبارة عن عملية إعادة هندسة للأعمال والعلاقات الحكومية وذلك بتفعيل تقنية المعلومات والاتصال لتحويلها إلى صيغة إلكترونية، لتقديم الخدمات الحكومية إلى الأفراد وقطاع الأعمال بكفاءة عالية. كما أنها تهدف إلى جعل الحصول على الخدمات أكثر شفافية وسرعة ومسؤولية لتوفير احتياجات المجتمع وتحقيق طموحاته، وذلك من خلال تقديم خدمات عامة فاعلة ومتقنة، وخلق تفاعل رقمي بين الأفراد وقطاع الأعمال والوحدات الحكومية."

هذه المصطلحات هي[1]: الأعمال الإلكترونية، التجارة الإلكترونية،الحكومة الإلكترونية، والإدارة الإلكترونية. الصحة الإلكترونية، النشر الإلكتروني، التعليم الإلكتروني.



ونحن من جهتنا نقول وكتعريف أمثل و أشمل للإدارة الالكترونية إن "**الإدارة الالكترونية**" هي "إستراتيجية إدارية لعصر المعلومات، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات و لزبائنها (الإدارة الخاصة منهم) مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية

---

(1) د. سعد غالب ياسين" الإدارة الإلكترونية" 2005، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص19-20.

المتاحة في إطار الكتروني حديث من أجل استغلال أمثل للوقت و المال و الجهد و تحقيقاً للمطالب المستهدفة و بالجودة المطلوبة مع دعم لمفهوم "ادخل على الخط و لا تدخل في الخط."

إن تطبيق الإدارة الالكترونية سيؤدي إلى:

- **إدارة بلا أوراق:** حيث تتكون من الأرشيف الالكتروني والبريد الالكتروني والأدلة والمفكرات الالكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيق المتابعة الآلية.
- **إدارة بلا مكان:** وتتمثل في التليفون المحمول والتليفون الدولي الجديد (التليديسك) والمؤتمرات الالكترونية والعمل عن بعد من خلال المؤسسات التخيلية.
- **إدارة بلا زمان:** تستمر24ساعة متواصلة ففكرة الليل والنهار والصيف والشتاء هي أفكار لم يعد لها مكان في العالم الجديد فنحن ننام وشعوب أخري تصحو لذلك لا بد من العمل المتواصل لمدة24 ساعة حتى نتمكن من الاتصال بهم وقضاء مصالحهم.
- **إدارة بلا تنظيمات جامدة:** فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة.

فوائد الحكومة/ الإدارة الإلكترونية:

إن اهتمام العالم المتقدم باستخدام تقنيات المعلومات الإدارية لم يأت من الفراغ بل وجد فوائد كبيرة حصلت ولذلك بدأ الدول تتسابق في تطبيق الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها ومن أهم هذه الفوائد هي:

1- تبسيط الإجراءات داخل هذه المؤسسات وينعكس إيجابياً على مستوى الخدمات التي تقدم إلى المواطنين كما تكون نوع الخدمات المقدمة أكثر جوده.

2- اختصار وقت تنفيذ إنجاز المعاملات الإدارية المختلفة.

3- الدقة والموضوع في العمليات الإنجاز ية المختلفة داخل المؤسسة.

4- تسهيل إجراء الاتصال بين دوائر المؤسسة المختلفة وكذلك مع المؤسسات الأخرى داخل وخارج بلد المؤسسة.

5- إن استخدام الإدارة الإلكترونية بشكل صحيح ستقلل استخدام الوراق بشكل ملحوظ مما يؤثر إيجاباً على عمل المؤسسة.

6- كما عن تقليل استخدام الورق سوف يعالج مشكلة تعاني منها أغلب المؤسسات في عملية الحفظ والتوثيق مما يؤدي على الحاجة على أماكن خزن حيث يتم الاستفادة منها في أمور أخرى.

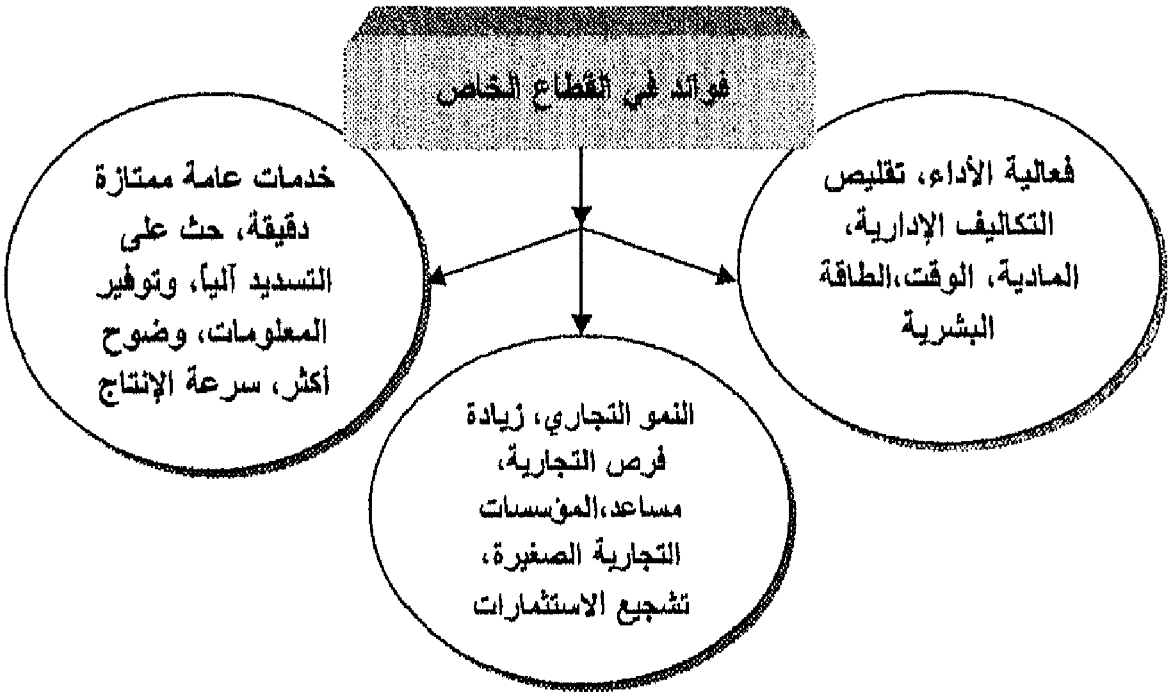
توفر الإدارة الإلكترونية فوائد كثيرة وإيجابيات عديدة للحكومة وللقطاع الخاص وللمجتمع. وذلك بهدف توصيل أفضل للخدمات وتوفير تعاملات مطورة للأعمال التجارية والصناعية والسماح للمواطنين بالقيام بأعمالهم بأنفسهم من خلال الوصول إلى المعلومات أو من خلال إدارة حكومية أكثر دقة وفاعلية. ومن جهة أخرى يقوم نظام الحكومة الإلكترونية بتسهيل العمليات الداخلية داخل أقسام الحكومة وتطوير الأداء داخلها أثناء مساعدة مختلف قطاعات المجتمع بهدف الانتفاع من الخدمات الحكومية بأقل التكاليف وأقل جهد.

الفوائد التي تحققها الحكومة الإلكترونية:

- انجاز المعاملات الكترونياً يضمن صحة ودقة هذه المعاملات وخلوها من الأخطاء البشرية.
- توفير التكاليف المالية عند تخليص المعاملات إلكترونياً.
- ربط مختلف الوزارات ومختلف أقسام الأجهزة الحكومية يضمن إدارة أفضل وأكثر فاعلية.
- الاستفادة من الخدمات الحكومية من خلال بوابة واحدة للخدمات الالكترونية.

• الوصول إلى المعلومات التي يحتاجونها بسهولة، والتفاعل مع مختلف الأجهزة الحكومية دونما حاجة إلى الانتظار في صفوف طويلة، ودونما حاجة إلى انتظار بدء ساعات العمل أو حمل رزم ثقيلة من الأوراق.
• "توفر الخدمة المناسبة للأفراد وقطاع الأعمال المناسب في الوقت المناسب".

- كما يرى الأستاذ الدكتور حسين سندي أن تطبيق الإدارة الإلكترونية تحقق فوائد للقطاع الخاص كما هو مبين الشكل التالي:



والإدارة الإلكترونية سوف تؤدي إلى تحويل الأيدي العاملة الزائدة عن الحاجة على أيدي عاملة أساسي في تنفيذ هذه الإدارة عن طريق إعادة التأهيل لغرض مواكبة التطورات الجديدة التي طرأت على المؤسسة والاستغناء عن الموظفين الغير أكفاء والغير قادرين على التكيف مع الوضع الجديد.

أهداف الحكومة/ الإدارة الالكترونية:

إن الفلسفة الرئيسية للإدارة الالكترونية هي نظرتها إلى الإدارة كمصدر للخدمات، والمواطن والشركات كزبائن أو عملاء يرغبون في الاستفادة من هذه الخدمات، **لذلك فان للإدارة الالكترونية أهداف كثيرة تسعى إلى تحقيقها في إطار تعاملها مع العميل نذكر منها بغض النظر عن الأهمية والأولوية:**

1- تقليل كلفة الإجراءات (الإدارية) و ما يتعلق بها من عمليات.
2- زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.
3- استيعاب عدد أكبر من العملاء في وقت واحد إذ أنّ قدرة الإدارة التقليدية بالنسبة إلى تخليص معاملات العملاء تبقى محدودة و تضطرّهم في كثير من الأحيان إلى الانتظار في صفوف طويلة.
4- إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية والنفوذ في إنهاء المعاملات المتعلقة بأحد العملاء.
5- إلغاء نظام الأرشيف الوطني الورقي و استبداله بنظام أرشفة الكتروني مع ما يحمله من ليونة في التعامل مع الوثائق والمقدرة على تصحيح الأخطاء الحاصلة بسرعة و نشر الوثائق لأكثر من جهة في أقل وقت ممكن والاستفادة منها في أي وقت كان.
6- القضاء على البيروقراطية بمفهومها الجامد وتسهيل تقسيم العمل والتخصص به.
7- إلغاء عامل المكان، إذ أنّها تطمح إلى تحقيق تعيينات الموظفين و التخاطب معهم وإرسال الأوامر والتعليمات والإشراف على الأداء و إقامة الندوات والمؤتمرات من خلال "الفيديو كونفرانس" و من خلال الشبكة الالكترونية للإدارة.
8- إلغاء تأثير عامل الزمان، ففكرة الصيف والشتاء لم تعد موجودة و فكرة أخذ العطل أو الأجازات لإنجاز بعض المعاملات الإدارية تمّ الحد منها إلى أقصى حد ممكن.

9- محاولة إعادة هيكلة المؤسسات التقليدية الحالية لتحسين الأداء الإداري التقليدي المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة اللازمين لإنجاز المعاملات وفق تطور مفهوم الإدارة الإلكترونية.

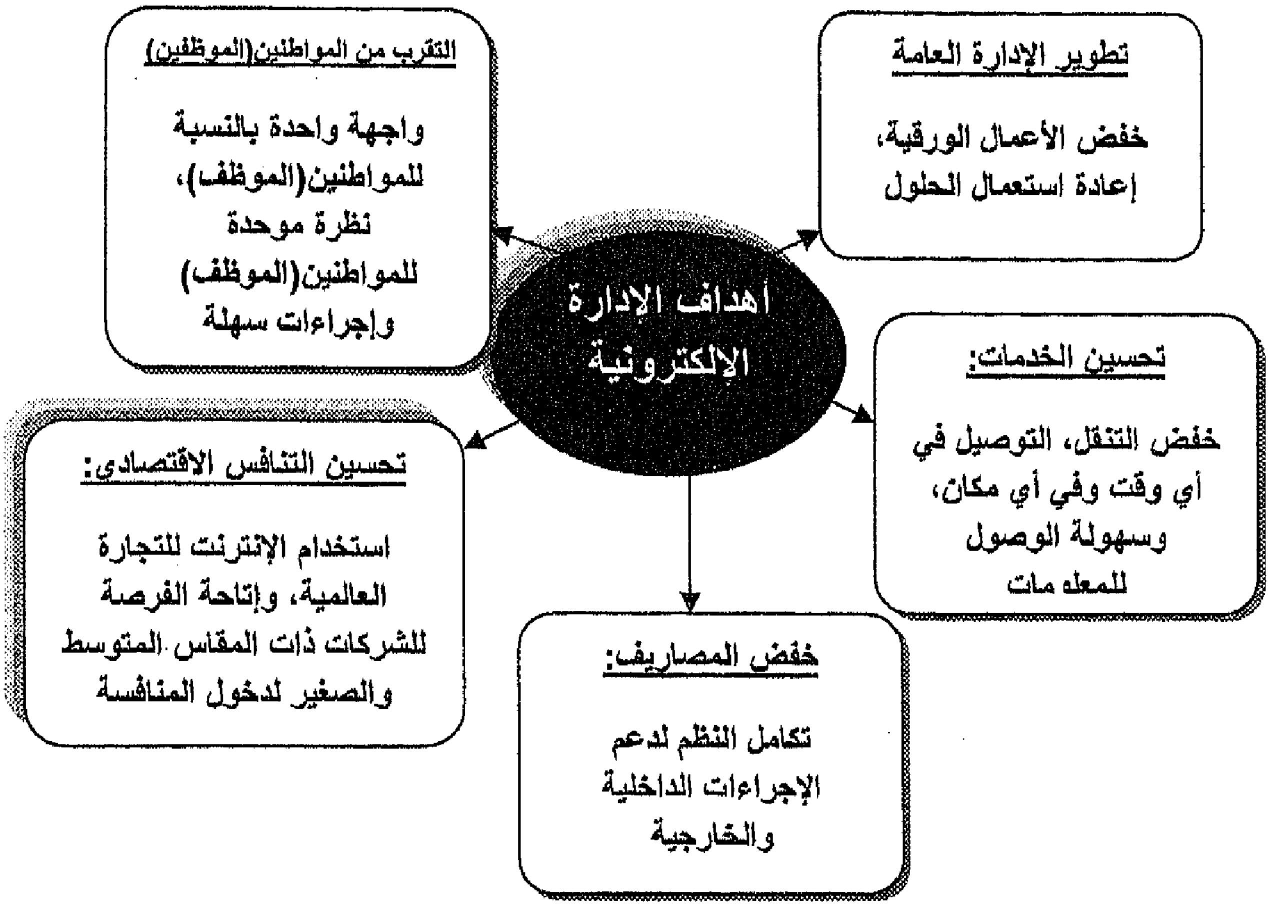
10- إعادة النظر في الموارد البشرية المتاحة والعمل على رفع كفاءتها ومهاراتها تكنولوجياً لربط الأهداف المنشودة للإدارة الإلكترونية بالأداء والتطبيق.

11- تقييم البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحريرها لكي تستجيب ومتطلبات الخدمات اللازمة بالحجم والنوعية لتحقيق الخدمات للإدارة الالكترونية.

12- مناقشة التشريعات والأنظمة القانونية ومحاولة وضع معايير لضمان بيئة إلكترونية متوافقة.

13- الخروج برؤية وإستراتيجية واضحة من أجل الانطلاق بخطى ثابتة نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية.

و أخيراً و ليس آخراً من أهداف الإدارة الالكترونية **التأكيد على مبدأ الجودة الشاملة بمفهومها الحديث فالجودة كما هي في قاموس أكسفورد تعني الدرجة العالية من النوعية أو القيمة وعرّفتها مؤسسة أودي** أي الأمريكية المتخصصة.....بأنها إتمام الأعمال الصحيحة في الأوقات الصحيحة و من هنا تأتي الإدارة الالكترونية لتأكد على أهمية تلبية احتياجات العمل في الوقت و الزمان الذي يكون فيه العميل محتاجاً إلى الخدمة في أسرع وقت ممكن.



تسعى مبادرات الحكومة الالكترونية إلى تحقيق أهداف إستراتيجية وتكتيكية وتشغيلية، لكن هذه الأهداف تختلف في أهميتها ومداها باختلاف التجارب التاريخية للدول ومستوى تطورها الاقتصادي والاجتماعي الذي ينعكس بالضرورة على غايات وتوجهات مشروعات الحكومة الالكتروني.كما تتباين هذه المشروعات بسبب تباين البرامج التنموية والسياسية والتوجهات العامة للدول.

كما تختلف أهداف الحكومة الإلكترونية من بلد عربي لآخر، فبينما تسعى دبي لإعادة تأهيل عمالتها بما يتناسب ومطالب اقتصاد المعرفة، تنشغل مصر- على سبيل المثال- بالجوانب المتعلقة بالعمالة الحكومية الزائدة والبطالة المقنعة،

ومع ذلك فإن هناك أهدافاً مشتركة لمعظم مشروعات ومبادرات الحكومة الالكتروني نورد منها في الجدول التالي:

جدول رقم (1)

خلاصة الأهداف الاستراتيجية للحكومة الالكترونية في بعض دول العالم

اسم الدولة	الأهداف الاستراتيجية
استراليا	تعزيز الكفاءة الاقتصادية، فعالية توزيع الخدمات الحكومية.
دبي	تحديث الحكومة، تحسين الجودة، لموثوقية وسهولة الدخول إلى المعلومات، السرعة في تقديم الخدمات الحكومية.
البرتغال	ديمقراطية الحكومة، التركيز على خدمات المواطنين
سنغافورة	تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين
المملكة المتحدة	تحسين الخدمات للمواطنين وأصحاب الأعمال وتحديث الحكومة

المصدر: http://www.Reach. jo

بطبيعة الحال لا تقتصر أهداف مبادرات الحكومة الالكترونية على الأهداف الواردة في الجدول السابق. لأن معظم الأهداف الموضوعة لهذه المبادرات ترتبط بالمزايا المكتسبة من جراء تنفيذ الحكومة الالكترونية على مستوى الأفراد، الأعمال والمجتمع. **ومن بين الأهداف التي نراها بالنسبة إلى الحكومة الإلكترونية:**

1. تحسين خدمات المواطنين، وإتاحة فرص النفاذ إليهما من خارج نطاق العواصم والمدن الرئيسة.
2. تنمية مهارات القيادات الإدارية وزيادة الإنتاجية والتغلب على البطالة المقنعة والهيكلية، وإعادة تأهيل العمالة الحكومية وتغيير تلك الصورة التي ترسخت عن الموظف الحكومي، وليس هو بالطبع المسؤول الأول عنها، من حيث تدني مستوى الأداء، واحتماؤه بالروتين، وطاعته الشكلية لرؤسائه، وافتقاده لروح المبادرة والابتكار.
3. زيادة فاعلية مراكز دعم اتخاذ القرار حيث تواجه صعوبات جمة في تجميع البيانات، وما زالت الحكومات العربية لا تأخذ ما تقدمه لها هذا المراكز على محمل الجد.

4. دعم المستثمرين وإرشاد السائحين وخلق صورة مشرقة للبلد العربي عالمياً.
5. مكافحة مظاهر الفساد والتسيب على اختلاف أنواعه، من فساد الذمم إلى المحسوبية والإهمال الإداري والسلبية، علاوة على محاربة العنف المكتبي المتمثل في قهر العاملين والتعنت مع المتعاملين.
6. ضغط الإنفاق الحكومي والتصدي لمظاهر إهدار المال العام.
7. توفير وسائل الرقابة الذكية لضبط الأداء الحكومي بتطبيق مبدأ: اتخاذ الإجراءات الوقائية لا اكتشاف الأمور بعد أن يقع المحظور، كعهدنا بالرقابة الإدارية التقليدية التي عادة ما تعتمد على تقارير المراجعة للحسابات الختامية. تتطلب هذه الرقابة الذكية من نظم الحكومة الإلكترونية توفير وسائل عملية للكشف عن التنظيمات غير الرسمية التي عادة ما تنشأ نتيجة قصور التنظيمات الرسمية، و"تطويق" الفساد من منافذ تسربه المختلفة، والذي يعتمد-بصورة أساسية- على " تطويقه معلوماتياً" من خلال تعريه من داخل المؤسسة وخارجها.
8. تبادل المعلومات بين الحكومات العربية كمطلب أساسي لتشجيع الاستثمارات داخل الإقليم.

ويرى آخرون أن أهداف الحكومة الإلكترونية تتجلى بما يأتي:

- تقديم معلومات وخدمات متعددة للمواطن وللمؤسسات ولقطاع الأعمال.
- توفير المعلومات وإتاحتها آنياً On-Lin وبدقة وسهولة.
- رفع كفاءة وأداء مؤسسات القطاع العام.
- تحسين مستوى وجودة الخدمات.

إذن لا تخلو أهداف الحكومات الالكترونية في تجارب دول العالم من مضامين اجتماعية وثقافية وتربوية وسياسية إلى جانب المعاني الاقتصادية المهمة لمشروعات وبرامج الحكومة الالكترونية، ذلك أن من المهم تحقيق منافع اقتصادية

ومزايا استراتيجية من الحكومة الالكترونية، وإلاّ سوف تصبح تطوراً شكلياً ومشروعاً غير ذي فائدة للتنمية المستدامة بأبعادها ومجالاتها المتعددة والمتنوعة.

دور ومزايا الحكومة الالكترونية:

أن تكون وسيلة بناء اقتصاد وتساهم فى حل مشكلات اقتصادية، وتكون وسيلة خدمة اجتماعية تساهم فى بناء مجتمع قوى، ووسيلة تفاعل بأداء أعلى وتكلفة أقل وهى أيضا وسيلة أداء باجتياز كل مظاهر التأخير والبطء والترهل فى الجهاز الحكومى. ولا نبالغ إن قلنا أنها خير وسيلة للرقابة لما تتمتع به النظم التقنية من إمكانيات التحليل والمراجعة آلياً وبشكل آلي للأنشطة التى تتم على الموقع، فإذا نظر إليها من هذه الأبعاد حققت غرضها.

إن أكثر ما يخيف أصحاب رؤوس الأموال من الاستثمار فى بلد ما هو:- عدم وجود قوانين واضحة للاستثمار وحركة حرة لرؤوس الأموال، والحكومة الإلكترونية بالتأكيد تزيل كل ليس أو خوف، عندما يقوم مستثمر بالإطلاع على جميع القوانين الخاصة بالاستثمار وإنهاء معاملاته فى بلد ما دون أن يغادر مكتبه ويحضر إلى ذلك البلد.

أما بالنسبة للمواطن العادى فتوفر له الحكومة الإلكترونية أمرين فى غاية الأهمية هما: الوقت والمال، فربما تحتاج معاملة ما ثلاثة أو أربعة أيام من التنقل من دائرة إلى أخرى بالإضافة إلى أجور المواصلات وتعطله عن العمل خلال هذه الفترة، على العكس من ذلك عند تعامله مع حكومة إلكترونية يكفيه عشر دقائق من العمل على الإنترنت لإنهاء معاملته.

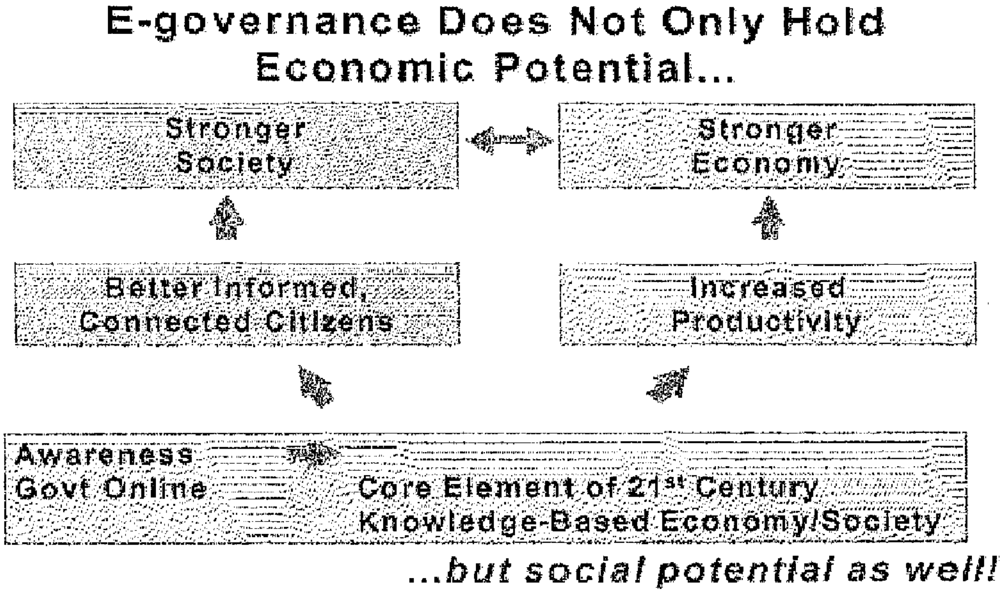
ومن هنا ينبع دور الحكومة الإلكترونية فى تنمية المجتمع، فتأمين الخدمات للمواطن بأسهل السبل يجعل تركيزه على عمله أكثر، كما يقضى هذا التحول على الروتين القاتل لموظف الحكومة وخاصة أولئك الذين يعملون مباشرة مع الجمهور كما يحد بشكل كبير من عملية الرشوة أو بمعنى آخر يقضى عليها بشكل نهائي.

والتحول إلى حكومة إلكترونية يتطلب مبالغ طائلة من بناء بنوك للمعلومات إلى بنية تحتية مطورة للشبكات بالإضافة لإعادة تأهيل العاملين، كل هذا يكون دون جدوى إذا لم يتحول المجتمع قبل هذا إلى مجتمع معلومات.

ويعزى ذلك ربما تكون وسيلة إعاقة أن لم يخطط لبنائها بالشكل المناسب وضمن رؤية واضحة[1].

وهناك رؤية لدور الحكومة الالكترونية ومحتواها وهي أن الحكومة الالكترونية يراد منه أن تحقق الأغراض التالية[2]:

الشكل رقم (1)



إن الحكومة الالكترونية مناط بها أن تحقق الاغراض التالية:

1- تقديم موضع واحد للمعلومات الحكومية Providing One-stop Government Information.

2- نقل التدابير الحكومية على الخط Moving Government Procurements Online.

---

(1) د. أيمن علي عمر، دراسات متقدمة في التسويق،الدار الجامعة، 2007/2006،– ص 350 –351.

(2) د. علاء عبد الرزاق السالمي، مرجع سبق ذكره، ص94–95.

3- تطبيق النمـــاذج الرقميـــة وlاتاحـــة تعبئتهـــا علـــى الخـــط Implementing Electronic Filing.

4- تطوير بنى تحتية عامة في حقل التقنية والتشفير وبقية الاحتياجات التقنية فـــي بيئتي الاتصال والحوسبة Key Infrastructure Developing a Public.

5- تقديم الخدمة الحكومية على الخط.Services Online Putting Government.

6- تسهيل نظام الدفع الالكتروني Electronic Payments Facilitating.

7- تحقيق فعالية الأداء الحكومي Accountability Improving Government and Efficiency.

وتحقيق هذه الأغراض وما يندرج في نطاقها من الأغراض فرعية لا يمكـــن أن ينجز دون اعتماد إستراتيجية واضحة وحكمية في بناء الحكومـــة الالكترونيـــة، إستراتيجية تنطلق من دراسة الواقع القائم ومشكلاته قبل المباشرة في نقـــل العمـــل الواقعي إلى العمل الرقمي، إذ سيؤدي ذلك حتماً إلى انتقال عيوب الواقـــع العربـــي الحالي إلى البيئة الإلكترونية، ولذلك لا بد من التفكير بعمق وإستراتيجية حكمية قبل التطبيق.

المجالات الرئيسية لأنشطة الحكومة الالكترونية:

تتوزع أنشطة الحكومة الالكترونية على ثلاثة مجالات رئيسية تمثـــل ثلاثـــة أنواع من العلاقات المهمة هي:

1- علاقة الحكومة بالمواطنين Government- to- Citizen:(G2-C)

إن من أهم مبررات ظهور نظم الحكومة الالكترونية هو تطـــوير علاقـــات الحكومة مع المواطنين وتحسين خدماتها العامة المقدمة لهم، ونقل هذه الخدمات إلى شبكة الإنترنت وأنماط التكنولوجيا الرقمية الأخرى.

وتضم هذه العلاقة أنشطة متنوعة ومهمة ذات صلة بالدور الحيوي للحكومة في حياة المواطنين، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ- التسجيل المدني: (مثل: إصدار شهادات الميلاد، الزواج، جوازات السفر، شهادة الأحوال المدنية، الوفاة، المسائل الشرعية لحياة المواطنين).

ب- الخدمات الصحية: (وتشمل الضمان الصحي، المستشفيات، العلاج الطبي).

ت- التعليم: (التربية والتعليم الأساسي والثانوي، التعليم العالي ومراكز البحوث والدراسات، الإيفاد، البعثات، الزملات والإجازات الدراسة).

ث- الخدمات الاجتماعية: (الضمان الاجتماعي، التقاعد، الاستخدام الجزئي، التوظيف، الرعايا الاجتماعية...الخ).

ج- الخدمات الاجتماعية والثقافية الأخرى المقدمة للمواطنين والمستفيدين.

بصفة عامة هذه الخدمات الأساسية وغيرها وما يرتبط بها من معلومات ومعاملات يومية مستمرة مع فئات المجتمع المختلفة يتم نقلها من خلال الحكومة الالكترونية إلى خدمات الالكترونية فورية يتم توصيلها عبر شبكات الإنترنت الحكومة وشبكة الإنترنت التي يرتبط بها المواطنين. ومن ثم، يمكن الحصول على هذه الخدمات بسهولة ومرونة من "المنزل"، أو من "أكشاك الالكترونية"، أو نقاط الخدمة الالكترونية الحكومية في دوائر البريد والاتصالات، أو حتى من أي مكان آخر. لأن هذا الأمر يعتمد على مستوى تطور تطبيقات الحكومة الالكترونية ونمط توزيع المعاملات الالكترونية للمستفيدين.

2- علاقة الحكومة بالحكومة Government- to Government (G2-G):

يوجد حجم كبير من البيانات والمعلومات والوثائق والأموال التي تنتقل عبر مؤسسات وهيئات ووكالات الحكومة في كل يوم. ولذلك تتجه التطبيقات الحديثة إلى تقليص استخدام الأوراق والوثائق الرسمية لتقليص الروتين الإداري وتخفيض تكلفة تنفيذ المعاملة الواحدة، وتسريع وقت الإنجاز، ومن زيادة كفاءة أداء الإدارات العامة.

ومن المداخل المهمة لخلق بيئة الالكترونية في العمل الداخلي للحكومة نورد الوسائل التالية على سبيل المثال لا الحصر:

أ- استخدام البريد الالكتروني بين العاملين في الوزارات والمؤسسات والهيئات والوكالات العامة، وبصفة خاصة تبادل التعليمات والقرارات.

ب- استخدام تقنيات الإنترنت لتحسين إنتاجية العمل الإداري.

ت- التوجه العملي نحو المكاتب اللاورقية أو المكاتب التي تتقلص فيها مساحة الأوراق نتيجة لاستخدام الوسائل الالكترونية في إرسال وتخزين المعاملات والأنشطة اليومية.

ث- توظيف قدرات الشبكات Intranet&Extranet التي يتشكل منها معمار الحكومة الالكترونية لضمان تحقيق أعلى مستوى من الكفاءة والفعالية في العمل الإداري.

3- علاقة الحكومة بالأعمال (G2-B)Government- to- Business:

تتفاعل الحكومة مع قطاع الأعمال من خلال طرق ووسائل متعددة ترتبط بأدوارها ومساحة تأثير أجهزتها الإدارية والتنفيذية. فالحكومة تلعب أدوار المخطط، المنظم، المبادر، المشرع، الحامي، والمحفّز لمبادرات أفراد المجتمع على صعيد التجارة والأعمال والأنشطة الاجتماعية والثقافية المختلفة.

ولهذا لا بدّ أن تقوم الحكومة الالكترونية باستيعاب معظم هذه الأدوار، وبخاصة تعزيز الشراكة بين الحكومات والأعمال بما يساعد شركات القطاع الخاص على تحقيق أفضل مستويات النجاح وتنمية وتطوير قدراتها على الإنتاج والتسويق والمنافسة في الأسواق المحلية والعالية.

فضلاً عن ذلك، تقوم الحكومة الالكترونية بتقديم الإسناد المباشر للأنشطة الرئيسية التالية:

1- أنشطة تحفيز الصناعة والتجارة.

2- أنشطة تحفيز الاستثمار الأجنبي.

3- تسهيل عمليات الاستيراد والتصدير.

4- تبسيط إجراءا الموافقة على الترخيص والامتياز.

5- سرعة وشفافية إجراءات تسجيل الأعمال.

6- تنفيذ إجراءات الشراء الحكومي مع القطاع الخاص.

7- تنفيذ الإجراءات المتّبعة في المناقصات والمزايدات وغيرها.

8- النشر الالكتروني للتشريعات وقوانين العمل والإقامة والهجرة.

9- تقديم الخدمات الالكترونية الفورية لقطاع الأعمال.

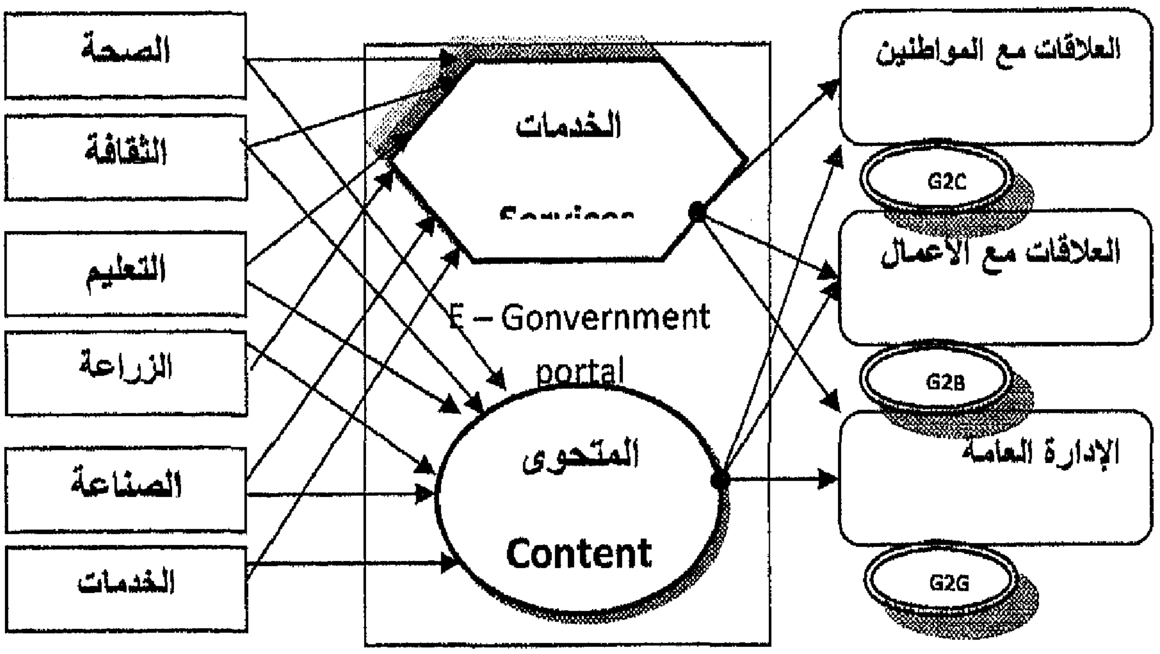
10- الرقابة الالكترونية المباشرة على خدمات مؤسسات ووكالات مهمة، **مثل:** الخدمات الصحية، الضمان الاجتماعي، الجمارك، تحفيز الاستثمار، وغيرها.

هذه المجالات الرئيسية للحكومة الالكترونية تتداخل فيما بينها لتشكل في إطار هيكل الحكومة الالكترونية خدمات ومعلومات متكاملة، يتم الحصول عليها من خلال بوابة وموقع الحكومة الالكترونية على شبكة الويب. **كما يظهر في الشكل رقم (1).**

بل إن الحكومة الالكترونية هي بحد ذاتها رؤية جديدة للإدارة العامة، رؤية لطريقة عمل المنظمات الحكومية، وكيف يجب أن تخدم هذه المنظمات المواطنين؟ إن المضمون الالكتروني للحكومة المتجسد بالحرف e يعني الحركة الكاملة والقوية للحكومة باتجاه خدمات متكاملة Integrated Services، وعمل بدون أوراق Paper- Free، ودخول مرن وسهل إلى المعلومات.

شكل رقم (1)

تكامل مجالات تطبيق الحكومة الالكترونية



المصدر:

Schlegel Tom, (2002), Strategies For E-Government: Lessons Learned, Sun Microsystems.

متطلبات مشروع "الإدارة الالكترونية":

إنّ مشروع الإدارة الالكترونية شأنه شأن أي مشروع أو برنامج آخر يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة والمؤاتية لطبيعة عمله كي يتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منه و بالتالي يحقق النجاح والتفوق وإلاّ سيكون مصيره الفشل و سيسبب ذلك خسارة في الوقت والمال والجهد ونعود عندها إلى نقطة الصفر، فالإدارة هي ابنة بيئتها تؤثر وتتأثر بكافة عناصر البيئة المحيطة بها و تتفاعل مع كافة العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية.

لذلك فان مشروع الإدارة الالكترونية يجب أن يراعي عدّة متطلبات منها:

أولا: البنية التحتيّة:

إذ أنّ الإدارة الالكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب إن لم نقل عال من البنية التحتيّة التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات وبنية تحتيّة متطورة

للاتصالات السلكية و اللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى.

ثانيا: توافر الوسائل الالكترونية اللازمة للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الالكترونية:

والتي نستطيع بواسطتها التواصل معها و منها أجهزة الكمبيوتر الشخصية والمحمولة و الهاتف الشبكي وغيرها من الأجهزة التي تمكننا من الاتصال بالشبكة العالمية أو الداخلية في البلد و بأسعار معقولة تتيح لمعظم الناس الحصول عليها.

ثالثا: توافر عدد لا بأس به من مزودي الخدمة بالانترنت:

ونشدد على أن تكون الأسعار معقولة قدر الإمكان من أجل فتح المجال لأكبر عدد ممكن من المواطنين للتفاعل مع الإدارة الالكترونية في أقل جهد وأقصر وقت وأقل كلفة ممكنة.

رابعا: التدريب وبناء القدرات:

وهو يشمل تدريب كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات و قواعد المعلومات والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل على إدارة وتوجيه "**الإدارة الالكترونية**" بشكل سليم ويفضل أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب متخصصة وتابعة للحكومة، أضف إلى هذا أنه يجب نشر ثقافة استخدام "**الإدارة الالكترونية**" وطرق ووسائل استخدامها للمواطنين أيضا وبنفس الطريقة السابقة.

خامسا: توافر مستوى مناسب من التمويل:

بحيث يمكّن التمويل الحكومة من إجراء صيانة دورية وتدريب للكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عال من تقديم الخدمات ومواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا و"**الإدارة الالكترونية**" على مستوى العالم.

سادسا: توفر الإرادة السياسية،

بحيث يكون هناك مسؤول أو لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع وتعمل على تهيئة البيئة اللازمة والمناسبة للعمل وتتولى الإشراف على التطبيـــق وتقيـــيم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ.

سابعا: وجود التشريعات والنصوص القانونية:

التي تسهل عمل الإدارة الالكترونية وتضفي عليها المشروعية والمصـــداقية وكافة النتائج القانونية المترتبة عليها.

ثامنا: توفير الأمن الالكتروني والسرية الالكترونية:

على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية و الشخصية و لصون الأرشيف الالكتروني من أي عبث والتركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية و خطورة على الأمن القومي والشخصي للدولة أو الأفراد.

تاسعا: خطة تسويقية دعائية شاملة للترويج لاستخدام الإدارة الالكترونية:

وإبراز محاسنها و ضرورة مشاركة جميع المواطنين فيها والتفاعـــل معهـــا ويشارك في هذه الحملة جميع وسائل الإعلام الوطنية من إذاعة وتلفزيون وصحف والحرص على الجانب الدعائي و إقامة الندوات والمؤتمرات واستضافة المسؤولين والوزراء والموظفين في حلقات نقاش حول الموضوع لتهيئة مناخ شعبي قادر على التعامل مع مفهوم الإدارة الالكترونية .

بالإضافة إلى هذه العناصر يجب توفير بعض العناصر الفنية والتقنية التـــي تساعد على تبسيط و تسهيل استخدام الإدارة الالكترونية بما يتناسب مع ثقافة جميع المواطنين ومنها: توحيد أشكال المواقع الحكومية والإدارية وتوحيد طرق استخدامها وإنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية الإدارية في البلاد.

السلبيّات المحتملة لتطبيق مشروع "الإدارة الالكترونية":"

قد يعتقد البعض أنه وعند تطبيق إستراتيجية "الإدارة الالكترونية" سوف تزول كل المصاعب والمشاكل الإدارية والتقنية والعملانية، لكن الواقع يشير إلى أمر مختلف بمعنى أن تطبيق الإدارة الالكترونية سيحتاج إلى تدقيق مستمر ومتواصل لتأمين استمرار تقديم الخدمات بأفضل شكل ممكن مع الاستخدام الأمثل للوقت والمال والجهد آخذين بعين الاعتبار وجود خطط بديلة أو خطّة طوارئ في حال تعثّر الإدارة الالكترونية في عملها لسبب من الأسباب **أو لسلبية من السلبيات المحتملة لتطبيق الإدارة الالكترونية وهي بشكل عام ثلاث سلبيات رئيسية هي:**

أولا: التجسس الالكتروني:

بعد ثورة المعلومات و التقنيات التي اجتاحت العالم، قلّصت دول العالم خاصة المتطورة منها اعتمادها على العنصر البشري على الرغم من أهميته وأولويته في كثير من المجالات لصالح التقنية،و التجسس إحدى هذه المجالات، ومن الطبيعي أنه عندما تعتمد إحدى الدول على **نظام "الإدارية الالكترونية"** فإنها ستحوّل أرشيفها إلى أرشيف الكتروني كما سبق وذكرنا وهو ما يعرّضه لمخاطر كبيرة تكمن في التجسس على هذه الوثائق وكشفها ونقلها وحتى إتلافها لذلك فهناك مخاطر كبيرة من الناحية الأمنية على معلومات ووثائق وأرشيف الإدارة سواء المتعلقة بالأشخاص أو الشركات أو الإدارات أو حتى الدول. فمصدر الخطورة هنا لا يأتي من تطبيق الإدارة الالكترونية كي لا يفهم البعض أننا ننادي إلى البقاء على النظام التقليدي للإدارة، وإنما مصدر الخطورة يكمن في عدم تحصين الجانب الأمني للإدارة الالكترونية والذي يعتبر أولوية في مجال تطبيق إستراتيجية الإدارة الالكترونية فإهمال هذه الناحية يؤدي إلى كارثة وطنية يحدثها التجسس الالكتروني، **ومصدر خطر التجسس الالكتروني يأتي غالياً من ثلاث فئات:**

- **الفئة الأولى هي الأفراد العاديون.**
- **الفئة الثانية هي الهاكرز (القراصنة).**
- **الفئة الثالثة هي أجهزة الاستخبارات العالمية للدول.**

هذا فيما يقتصر خطر يقتصر خطر الفئتين الأولى والثانية على تخريب الموقع أو إعاقة عمله وإيقافه بحيث تستطيع الإدارة تلافي ذلك بطرق وقائية أو بإعداد نسخة احتياطية عن الموقع، فان خطر الفئة الثالثة يتعدى ذلك بكثير ويصل إلى درجة الاطّلاع الكامل على كافة الوثائق الحكومية و وثائق المؤسسات والإدارات والأفراد والأموال وما إلى ذلك مما يشكل تهديداً فعلياً على الأمن القومي والاستراتيجي للدولة المعنية خاصة عندما تقوم أجهزة الاستخبارات هذه ببيع أو نقل أو تصوير هذه الوثائق و تسريبها إلى جهات معادية للدولة التي سلبت منها.

ثانيا: زيادة التبعية للخارج:

من المعلوم إن الدول العربية ليست دولاً رائدة في مجال التكنولوجيا والمعلومات وهي دول مستهلكة ومستعملة لهذه التكنولوجية على الرغم من أن هناك أعداد كبيرة من العلماء العرب والاختصاصين في مجال التكنولوجيا في العالم أو من أصل عربي. وعلى العموم بما أن "**الإدارة الالكترونية**" تعتمد بمعظمها إن لم نقل بأكملها على التكنولوجيا الغربية فان ذلك يعني أنه سيزيد من مظاهر تبعية الدول المستهلكة للدول الكبرى الصناعية وهو ما له انعكاسات سلبية كثيرة خاصة كما ذكرنا أعلاه في المجال الأمني للإدارة الالكترونية.

فالاعتماد الكلّي على تقنيات أجنبية للحفاظ على أمن معلوماتنا و تطبيقها على الشبكات الرسمية التابعة للدول العربية هو تعريض للأمن الوطني والقومي لهذه الدول للخطر ووضعه تحت سيطرة دول غربية بغض النظر عمّا إذا كانت هذه الدول عدوّة أم صديقة فالدول تتجسس على بعضها البعض بغض النظر عن نوع العلاقات بينها...... ولا يقتصر الأمر على التجسس على المعلومات لأهداف عسكرية وسياسية بل يتعدّاه إلى القطاع التجاري لكي تتمكن الشركات الكبرى من الحصول على معلومات تعطيها الأفضلية على منافستها في الأسواق.

لذلك كله نحن ننصح ونشدد على ضرورة دعم و تسهيل عمل القطاع التكنولوجي العربي والإنفاق على أمور البحث العلمي فيما يتعلق بالتكنولوجيا والأمن التكنولوجي خاصة و انه لدينا القدرات البشرية والمادية اللازمة لمثل ذلك ونشدد أيضا على ضرورة تطوير حلول أمن المعلومات محلياً أو على الأقل وضع الحلول الأمنية الأجنبية التي نرغب باستخدامها تحت اختبارات مكثفة ودراسات معمّقة والتأكد من استقلاليتها وخلوّها من الأخطار الأمنية.

ثالثا: شلل الإدارة:

إنّ التطبيق غير السوي و الدقيق لمفهوم و **إستراتيجية "الإدارة الالكترونية"** والانتقال دفعة واحدة من النمط التقليدي للإدارة إلى الإدارة الالكترونية دون اعتماد التسلسل و التدرج في الانتقال من شأنه أن يؤدي إلى شلل في وظائف الإدارة لأنه عندها نكون قد تخلّينا عن النمط التقليدي للإدارة ولم ننجز الإدارة الالكترونية بمفهومها الشامل، فنكون قد خسرنا الأولى ولم نربح الثانية ممّا من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل الخدمات التي تقدمها الإدارة أو إيقافها ريثما يتم الإنجاز الشامل والكامل للنظام الإداري الالكتروني أو العودة إلى النظام التقليدي بعد خسارة كل شيء وهذا ما لا يجوز أن يحصل في أي تطبيق لإستراتيجية الإدارة الالكترونية.

عوائق تطبيق "الإدارة الالكترونية":

إن مجرّد وجود إستراتيجية متكاملة للتحول إلى نمط **"الإدارة الالكترونية"** لا يعني أنّ الطريق ممهدة لتطبيق وتنفيذ هذه الإستراتيجية بسهولة وسلاسة و بشكل سليم وذلك لأنّ العديد من العوائق والمشاكل ستواجه تطبيق الخطة ولذلك يجب على المسؤولين عن وضع وتنفيذ مشروع "الإدارة الالكترونية" التمتّع بفكر شامل ومحيط بكافة العناصر والمتغيرات التي يمكن أن تطرأ وتعيق خطّة عمل وتنفيذ إستراتيجية الإدارة الالكترونية وذلك إما لتفاديها أو إيجاد الحلول المناسبة لها **ومن هذه العوائق التي يمكن إن تعيق عملية تطبيق الإدارة الالكترونية:**

أولا: التخبط السياسي والذي يمكن أن يؤدّي إلى مقاطعة مبادرة "الإدارة الالكترونية" وفي بعض الأحيان تبديل وجهتها، و يشكّل هذا العنصر خطرا كبيرا على مشروع الإدارة الالكترونية.

ثانيا: عدم توفر الموارد اللازمة لتمويل مبادرة "الإدارة الالكترونية" لاسيما في حال تدنّي العائدات المالية الحكومية.

ثالثا: تأخير متعمد أو غير متعمد في وضع الإطار القانوني والتنظيمي المطلوب والذي يشكّل أساسا لأي عملية تنفيذ "للإدارة الالكترونية".

رابعا: الكوارث الوطنية الناجمة عن نزاع إقليمي و التي يمكنها تعطيل البنية التحتيّة لفترة من الزمن ممّا من شأنه أن يعيق تنفيذ "إستراتيجية الإدارة الالكترونية".

خامسا: مقاومة هائلة للتغيير من قبل الموظفين الحكوميين الذين يخشون على عملهم المستقبلي بعد تبسيط الإجراءات وتنظيم العمليات الحكومية.

سادسا: عدم استعداد المجتمع لتقبّل فكرة الإدارة الالكترونية والاتّصال السريع بالبنية التحتّية المعلوماتية الوطنية عبر الانترنت نظرا للأزمات الاجتماعية- الاقتصادية خاصة إذا كانت هذه العملية مكلفة ماديا.

سابعا: نقص في القدرات على صعيد قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات محليا أو دعم غير كاف من قطاع التكنولوجيا المعلومات والاتصالات الدولي للجهود الحكومية الرامية إلى تنفيذ تطبيقات الإدارة الالكترونية.

المهارات اللازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية:

1- المهارات التحليلية:

تمثل تلك المجموعة من المهارات مهارات التفسير والتحليل وهي مهارات أساسية ينبغي توافرها في كل مرحلة من مراحل تطوير مشروع الحكومة

الإلكترونية التي سوف تستعرض لاحقا. وتبدأ هذه المهارات بتحديد المشكلات ووصف أعراضها والكشف عن السياسات والعمليات والممارسات المسببة لهذه الأعراض، وتحليل حاجات ومتطلبات المستخدمين، وسبل تدفق المعلومات والأعمال. ويتطلب ذلك إجراء بحوث ودراسات استطلاعية أو تشخيصية ومتعمقة أيضا.

2- مهارات إدارة المعلومات والمعرفة:

تبين هذه المجموعة من المهارات مدى وأسس التعامل مع المعارف والمعلومات كمورد أساسي ذي قيمة عالية ومضافة. **وتحتاج هذه المجموعة من المهارات التالي:**

- التأكد من سلامة محتوي وجودة البيانات والمعلومات ومستويات توافقها مع غيرها من البيانات والمعلومات. ويرتبط بذلك تصنيف وفرز وفهرسة البيانات وانتقاء المحتاج إليه منها.
- التمكن من تصميم النظم وقواعد أو مستودعات البيانات وملفات البيانات المستخدمة لتقديم وعرض المعلومات بشكل منظم. ويرتبط بذلك تصميم واجهات التفاعل ونظم الأمن التي تضمن سلامة وسرية المعلومات المتاحة.
- القيام بأنشطة البحث عن المعلومات، والتصنيف، والفهرسة، والحفاظ علي سلامة البيانات والمعلومات .
- تصميم وبناء قواعد ومستودعات البيانات وتحديد البيانات المتضمنة وإقرار عمليات جمع البيانات ومعايير ومقاييس الجودة والسيطرة عليها.
- تطوير وتنفيذ آليات المشاركة في المعلومات.

3- المهارات الفنية:

ويمكن القيام بهذه المهارات من خلال التالي :

- تصميم وتنفيذ نظم معلومات متوافقة مع البنية الأساسية القائمة.

- تطوير واجهات التفاعل مع المستخدمين النهائيين بحيث تكون سهلة الاستخدام ومقبولة منهم.
- تحويل البيانات من نظام أو شكل ما إلي شكل آخر في إطار نظام معلومات متكامل وإتاحة بياناته وتقاريره للاستخدام بأساليب عديدة.
- تصميم وإدارة نظم وشبكات المعلومات المختلفة.
- تكوين قواعد ومستودعات بيانات قادرة علي توحيد المعلومات واستقطابها من مصادر مختلفة لأغراض الاسترجاع وتوسيع نطاق الاستخدام.

4- مهارات الاتصال والتقديم:

توظف هذه المجموعة من المهارات في أغراض تسويق مشروع الحكومية واستقطاب الدعم اللازم من كل الأطراف المعنية به.

5- مهارات إدارة مشروع الحكومة الإلكترونية:

وتهدف هذه المجموعة من المهارات إلي التعرف علي التالي:

- تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة علي بنية العمل.
- مدي تأثيرها علي الخدمات المقدمة للمواطنين.
- التخطيط الجيد لمشروع الحكومة الإلكترونية.
- طرق بناء هيكل المشروع.
- طرق مراقبة جودة المشروع.
- طرق قياس أداء الحكومة الإلكترونية.

مواصفات المدير الإليكتروني:

- الإبتكاريه، (القدرة على الابتكار).
- المعلوماتية، أن تكون لدية المعلومة حاضرة.
- العالمية (لغات/ثقافة).
- التعددية، الحيوية، يجب أن يتصف بالحيوية دائماً.

المشاكل المرتبطة بالإدارة الإلكترونية:

- غش الكمبيوتر (إدخال البيانات/ تخزين البيانات/ تشغيل البيانات).
- التزوير المعلوماتي.
- الإضرار بالبرامج والبيانات.
- تخريب الحاسبات.
- سرقة المعلومات وبرامج الحاسب.
- النسخ غير المشروع للبرامج.
- التجسس المعلوماتي.
- جرائم الإنترنت.

متطلبات العمل بالإدارة الالكترونية:

هناك المتطلبات الست للإدارة الإلكترونية:

تطبيق نظم الإدارة الإلكترونية الحديثة واستكمال عملية التحوّل من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية يتطلب توفر توليفة متكاملة من العناصر الجوهرية التي تتبادل التأثير والوظائف والأدوار في سياق تطور عملية التحول الإلكتروني للمنظمة. هذه العناصر والوظائف الأساسية لنجاح تطبيق نظم الإدارة الإلكترونية تظهر في الشكل التالي( ). **وهذه المتطلبات هي:**

1- التكنولوجيا الرقمية (الإلكترونية).

إن التكنولوجيا الرقمية تتطور بسرعة عالية،كما تتنوع أنماطها وأجيالها باستمرار،مما يضع خيارات دائمة ومفتوحة أمام الإدارة،وهي في صدد بناء معمار الأعمال الالكترونية. ومن هذه الخيارات التقنية المهمة خيار ربط بعض أنشطة الأعمال بخدمات الأكشاك التفاعلية Interactive Kiosks، التلفاز التفاعلي TV(ITV)Interactive،خدمات الهاتف الخلوي المتكاملة مع الإنترنت Mobile Internet وتقنياتها، مثل: خدمات الرسائل Short Messages (SMS) Services، وبروتوكول الاتصال بالانترنت Wireless Application (WAP)

Protocol الذي يمكّن مستعمل الهاتف الخلوي من الدخول إلى موقع المنظمة على شبكة الويب، وتكنولوجيا شبكة الانترنت الكلاسيكية والوسائط المعلوماتية الأخرى[1].

2- العمليات الإلكترونية:

تولد العمليات الالكترونية من تحويل الارتباطات المادية والمهام الجزئية المجمعة في بنية العملية العادية إلى سلسلة قيمة من الأنشطة الرقمية المصمّمة على أساس تدفق جديد للمعلومات والعمليات من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتقنيات شبكات الانترنت Extranet,Intranet,Intranet.

3- الإستراتيجية الإلكترونية:

تغطي الإستراتيجية الإلكترونية أنشطة التحليل لبيئة الأعمال، التصميم والاختيار الإستراتيجي وتطبيق إستراتيجية الأعمال الإلكترونية. كما تتضمن تحديد مصادر التمييز عن المنافسين المرتبطة بخيارات مختلفة تبنى على أساسها سلاسل القيمة.

4- التسويق الإلكتروني:

يتطلب التسويق الإلكتروني بناء وتطوير نظم للشراء الإلكتروني والبيع الإلكتروني وتقديم الخدمات الإلكترونية على الخط، وتحديد أنواع المنتجات التي يمكن نقلها وتوزيعها من خلال موقع المنظمة على شبكة الويب، وتطبيق نظم فعالة لحماية سرية البيانات والمعاملات الفورية.

5- الهيكل الإلكتروني:

فالإدارة الإلكترونية تتطلب وجود بنية تنظيمية حديثة ومرنة، أفقية وعمودية باتصالاتها، وقبل ذلك بنية شبكية تستند إلى قاعدة تقنية ومعلوماتية متطورة، وثقافة

---

(1) Matheson J.A.(2002). E-Business. A. Jargon- Free practical Guide, Oxford, P. 3-10.

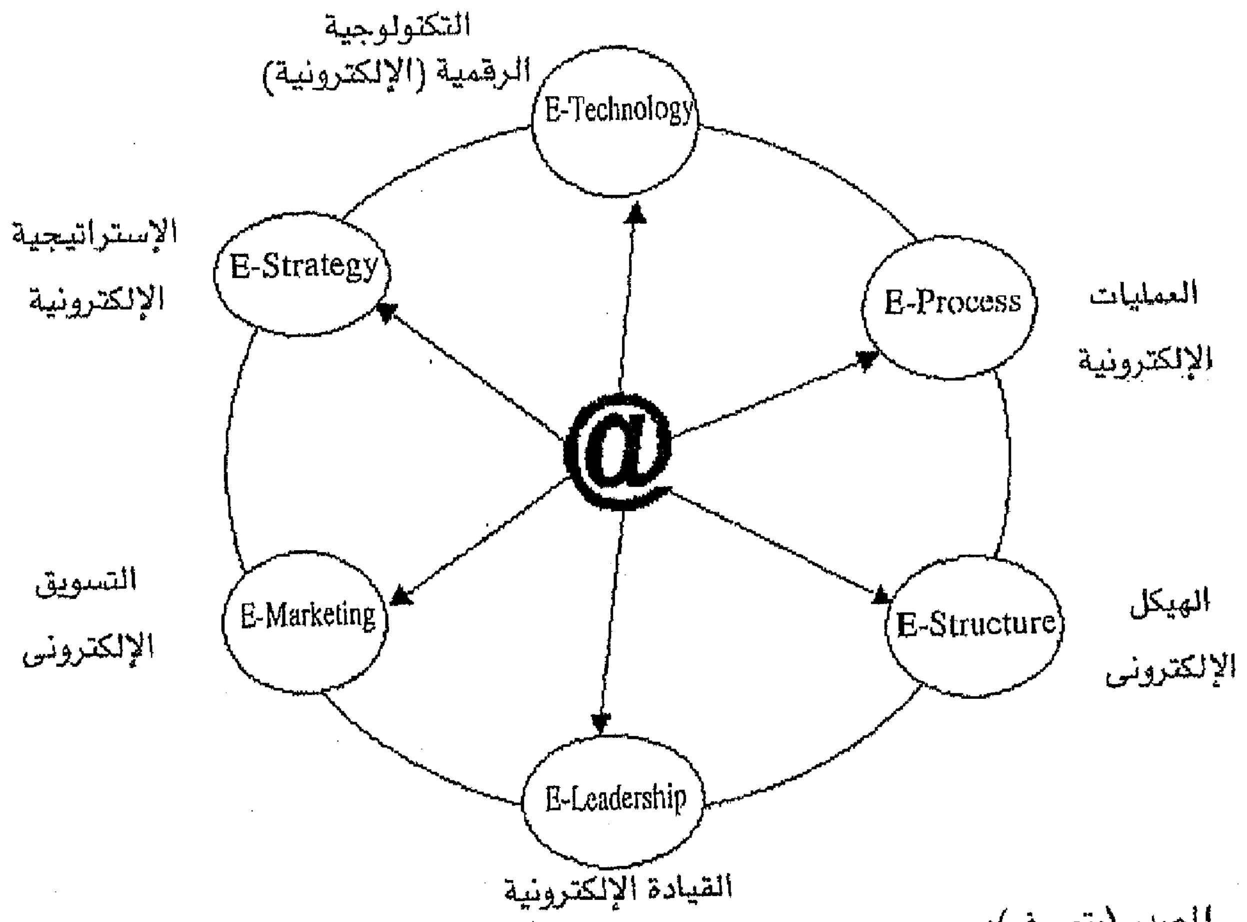
تنظيمية تتمحور حول قيمة الابتكار والمبادرة والريادة في الأداء وإنجاز الأعمـــال بكفاءة وفعّالة.

6- القيادة الإلكترونية:

ويمكن من خلال القيادة الإلكترونية استثمار الأصول الإنسانية الثمينة الخفية للمنظمة، وبصورة خاصة رأس المال الفكري والإنساني وإدارته لتحقيــق الميــزة التنافسية. القيادة الإدارية الإلكترونية تمثل باختصار الكفاءات الجوهريـــة القـــادرة على الابتكار والتحديث وإعادة هندسة الثقافة التنظيمية، وصـــنع المعرفـــة وإدارة عملية التعلم التنظيمي في منظمة ساعية للتعلم بصفة مستمرة ومؤكدة.

شكل رقم( )

المتطلبات الستة للإدارة الإلكترونية



المصدر (بتصرف):

Berger Roland (2000). E-Transform.org: Roadmap to the New Digital Economy, at http://www.rolandberger.com

عناصر نجاح الحكومة الإلكترونية:

تتطلب الحومة الإلكترونية الكثير من العمل، ولكن هناك بعض الإستراتيجيات المجربة التي قد تساعد في إنجاز الحكومة الإلكترونية. وفيما يلي بعض العوامل التي إذا ما تم تأخذها بعين الاعتبار مع التخطيط والتطوير وتطبيق تقنيات المعلومات فإنها ستؤدي إلى تطبيق ناجح.

1- القيادة الحثيثة:

إن القيادة شيء ضروري لنجاح مشروع الحكومة الإلكترونية .والقادة الناجحون هم أولئك الأشخاص الذي يأخذون المبادرة، ويجعلونها كأولوية ويوجهونها باتجاه نهاية ناجحة.

2- التعلم من تجارب الآخرين:

يجب أن يتم جمع معلومات حول ما تم إنجازه إلكترونيًا لدى الحكومات الأخرى أو الجهات الحكومية الأخرى، والتقنيات التي يستخدمونها، والمشاكل التي واجهوها، وربما كيف تمكنوا من حلها أيضًا . كما يمكن سؤال الجهات والموردين الذين يستخدمون ويبيعون تلك المنتجات المزمع استخدامها في المشروع.

3- اختيار الأشخاص المناسبين:

يمكن أن يكون هناك وجهات نظر مختلفة لصانعي القرار، والمستخدمين، والإداريين الذين لهم ثقل في المشروع بحيث يضمن ذلك أن النظام الذي سيؤتي ثمار حقيقية. لذلك يجب اختيار الأشخاص المناسبين لمثل هذه المشاريع واستقطابهم من مختلف الجهات والمؤسسات الحكومية ومراكز الأبحاث والقطاع الخاص.

4- إقامة علاقات ناجحة مع الموردين:

إن العمل مع الموردين يتطلب عمل عقود واضحة، كما يتطلب الثقة وإدارة علاقة مستمرة .كما يجب أن تكون الحكومة عميل مهم يجب إعلامه بكل المستجدات والتفاصيل. كما يجب فهم العلاقة بين الحكومة والمورد، فالحكومة تقدم

خدمات للمواطنين، أما المورد فيقوم ببيع نظم المعلومات والمعـدات والخـدمات، ويمكن التوفيق بين الهدفين للصالح المشترك.

5- تفهم الفرو قات السياسية والاجتماعية:

لا بد من تفهم الفرو قات السياسية والاجتماعية بين الدول وأسـاليب الإدارة والتعامل مع المواطنين . وإن بعض الأساليب الإدارية أو السياسية التي تنجح فـي بلدان معينة قد لا تنجح في بلدان أخرى، وما هو مقبول في بعض المجتمعات قد لا يكون كذلك في مجتمعات أخرى.

مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية:

1- إصلاح العملية الإدارية:

ليست الحكومة الإلكترونية مجرد عملية آلية العمليات أو معالجة التصـرفات والأفعال القائمة في الأعمال الحكومية بالمصالح والأجهزة المختصة، بل تخـتص الحكومة الإلكترونية بتكوين عمليات وعلاقات جديدة بـين الحكومـة والمـواطنين والأعمال.كما أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصـالات ليسـت مجـرد أداة لتحقيق عوائد وتوفير التكلفة المترتبة علي تشغيل وتعيين القـوى العاملـة أو فـي استثمار الوقت، كما أنه لا يتحقق بقيـام العـاملين بإعـداد السـجلات والوثـائق الإلكترونية، بل إن الحكومة الإلكترونية تعتبر من الحلول الجوهرية لـو استحسـن استخدامها بشكل صحيح، علي إصلاح العمليات والإجراءات القائمـة التـي تقـوم بأدائها. لذلك يجب عند تطوير الحكومة الإلكترونية البـدء فـي التخطـيط السـليم لمشروعاتها ودراسة المجال الذي تطبق فيه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يجب أن توظف لتكوين عمليات جديدة تتسم بالشفافية في حل المشكلات. وتمثـل الشفافية أسلوبا جديدا للتعامل في حل المشكلات التي تواجه مسار إمداد المعلومات والخدمات الحكومية لجمهور المستفيدين. وعلي ذلك، فإن إصلاح العمليات الإدارية يمثل الخطوة الأولي في إطار عملية التحول الناجح نحو إقامة الحكومة الإلكترونية. وعلي الرغم من إصلاح العمليات يعتبر أساسا مرغوبا ومتطلبا، إلا أنه من المهـم

تكوين أو خلق عمليات وإجراءات جديدة تؤدي إلي إحداث تغييرات جذرية في أساليب وطرق العمل الإداري وخاصة في علاقاتها بالمواطنين ومنشآت الأعمال .(Tsekos, Theodore and Peristeras, Vassilis, April 2003)

2- القيادة الإدارية:

حتى يمكن تحقيق عملية التحول للحكومة الإلكترونية بنجاح، يصبح من الضروري توافر عدداً من القوى العاملة القادرة علي التعامل والتكيف مع التكنولوجيا المتقدمة والتي سبق استعراض مجموعات المهارات اللازمة لها. وبدون هذه الكفاءات المؤهلة للتعامل مع متطلبات الحكومة الإلكترونية، يصعب بل ويستحيل تحقيق أهداف إقامة مشروعات الحكومة الإلكترونية حتى لو توافرت الإمكانيات والموارد المادية والمعنوية. لذلك فإن الحكومة الإلكترونية تتطلب قيادة سياسية وإدارية قوية تلتزم علنا بدعم الجهود التي تؤدي للتحول نحو الحكومة الإلكترونية من خلال توفير الوقت والجهد والمال والموارد والمناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي الذي يسهم في إطلاق قدرات القوي العاملة الإبداعية والخلاقة .

3- وضوح الإستراتيجية:

التحول نحو حكومة إلكترونية فعالة وكفء وناجحة يتطلب وجود رؤية ورسالة واضحة المعالم وأوليات محددة ودقيقة في ضوء معايير ومواصفات واضحة المعالم تتمشى وتتطابق مع التطورات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويتطلب الاستثمار الاستراتيجي توافر خطط استثمار واضحة وأهداف محددة ترتبط بالموارد البشرية والمادية المتاحة في الوقت المحدد لها. وعلي ذلك تختار مشروعات الحكومة الإلكترونية علي أساس تحقيقها أقصى عائد ممكن يختص بعائد الاستثمار أو الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية. من هذا المنطلق، تنبثق ضرورة توافر معايير كيفية وكمية لقياس الإنتاجية والأداء الجيد المقبول .

4- التعاون مع المجتمع:

حيث أن الحكومة الإلكترونية تقام في الأساس لخدمة المواطنين ومنشآت الأعمال وغيرها من منظمات المجتمع ووحداته، لذلك يجب التعاون معها ومشاركتها في بناء وإرساء علاقات متبادلة وتحالفات تعود بالنفع علي المجتمع ككل. ولا يقتصر التعاون علي العلاقة مع المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع فحسب، وإنما يشمل أيضا علاقة المصلحة الحكومية بإداراتها ووحداتها وتنظيماتها المتعددة وعلاقة كل ذلك بمصالح والأجهزة الحكومية الأخرى علي كافة المستويات المركزية والمحلية. كما يجب أن تتعاون منشآت القطاع الخاص مع الحكومة الإلكترونية بحيث لا يقتصر هذا التعاون علي المعاملات الإلكترونية فحسب، بل يجب أن يتضمن أيضا تبادل الرؤى والأفكار والاستثمارات.

5- المشاركة المدنية:

المشاركة والتضمين المدني في أعمال الحكومة الإلكترونية يعتبر عاملاً مهماً وضروريا لتأكيد فعاليتها ونجاحها، حيث تتجه نحو تحسين مقدرات المجتمع وفعاليته الحياتية. لذلك يجب مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدنية من نقابات وجمعيات غير حكومية في اتخاذ القرارات الخاصة بالحكومة الإلكترونية من خلال التشاور والمشاركة الإيجابية للتعرف علي وجهات النظر والآراء المختلفة نحو مشروعات الحكومة الإلكترونية.

مستويات الحكومة الإلكترونية

تنتظم خدمات الحكومة الإلكترونية في كل مستويات الإدارة في البلاد وعليه ستكون هناك خدمات حكومة الإلكترونية على مستويات متعددة كالآتي[1]:

1- الحكومة المركزية:

وهذه تشمل الخدمات التي تختص بها الحكومة الاتحادية المركزية حسب الدستور والقانون ومن أمثلة هذه الخدمات:

- دفع ضرائب الدخل الشخصي وضرائب أرباح الأعمال.
- دفع الجمارك والرسوم الاتحادية.
- الحصول على الوثائق الثبوتية.

2- الحكومة الولاية:

وتشمل اختصاصات الولاية حسب الدستور والقانون ومن أمثلة هذه الخدمات: تسجيل الأراضي والسيارات.

3- الحكومة المحلية:

وتشمل اختصاصات المحليات حسب القانون ومن أمثلة هذه الخدمات:

- دفع ضرائب العقارات.
- استخراج تراخيص البناء وتراخيص ممارسة بعض المهن.

أبعاد رؤية الحكومة الإلكترونية:

توجد أبعاد ثلاثة لرؤية الحكومة الإلكترونية التي تسهم في تقديم فهم أدق وأشمل لمفهومها ورسالتها وأهدافها وآلياتها. وتتمثل هذه الأبعاد في:

- **بعد المواطن.**
- **بعد الأعمال.**
- **بعد الحكومة.**

---

[1] د. محمد الصيفي، الإدارة الإلكترونية، مرجع سبق ذكره، ص73.

1- بعد المواطن:

ما الذي يريده المواطن من الحكومة (Bikson and Panis, 1999)؟ من المؤكد أن المواطن يريد الحكومة أن تعمل بنفس الطريقة التي تعمل بها منشآت الأعمال الخاصة. فالمواطن يتطلب الحصول علي الخدمات التي تقدمها المصالح والأجهزة الحكومية، كما في حالة دفع الضرائب، تجديد رخص سير المركبات أو رخص القيادة، دفع رسوم استهلاك الكهرباء، الغاز، المياه، الخ عبر الإنترنت. أي أن المواطن يطلب الوصول الملائم والفوري للخدمات العامة طوال الوقت وخلال كل أيام الأسبوع أينما وجد بغض النظر عن مكان تواجده ووقت ذلك. وبذلك فإن المواطن يتخلص من أي قيود تمنعه أو تحد من وصوله إلي الخدمات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأنواعها ومستوياتها المختلفة.

2- بعد الأعمال:

يتمثل هذا البعد في طريقة مساهمة الحكومة في تحسين مناخ العمل وتوفير مزايا للأعمال، صارت منظمات ومنشآت الأعمال المتنوعة تستخدم التجارة الإلكترونية E-Commerce فيما بين بعضها البعض (B2B) محققة بذلك كثيراً من المكاسب من حيث خفض التكاليف وتحسين الإنتاجية والرقابة علي المخزون. وتتحقق تلك المزايا عند القيام بالتعامل بين المصالح والأجهزة الحكومية والأعمال (G2B) أو بين الأعمال والحكومة (B2G) ويؤدي ذلك إلي تحقيق التالي:

- تقليص الروتين من خلال تبسيط الإجراءات.
- مساعدة منشآت الأعمال علي التوصل للميزات التنافسية.
- الحصول علي تراخيص بناء أو جدولة المستحقات وخلافه عبر الإنترنت.

ويتم ذلك من خلال استحداث بنية أساسية راسخة للأعمال يتأكد من فعاليتها وأنها في متناول كل منشآت ومؤسسات الأعمال من حيث سهولة وسرعة الوصول إليها على الخط.

إن توصيل الخدمات العامة من خلال مصدر الحكومة الإلكترونية الوحيد والمتكامل يخلق فرصاً أفضل للأعمال والحكومة علي حد سواء للمشاركة والتحالف بما يحقق مزايا وعوائد كثيرة تعود عليهما معاً وعلي التنمية الشاملة في الدولة. وتؤدي هذه المزايا أيضا إلي خفض وتقليص التكاليف الخاصة بالمعاملات والتصرفات، وتسهيل إجراءات الأعمال وقواعد التعامل، وتعزيز علاقات وتعاون الحكومة مع الأعمال والمواطنين الذين يعتمدون علي الخدمات والمنافع الحكومية في حياتهم.

3- بعد الحكومة:

يمكن للحكومة أن تغير إدراك ومنظور المواطنين فيما يتصل سوء جودة الخدمة العامة المقدمة والمعاناة التي يلاقونها في الحصول عليها، كما تستطيع إعادة ثقة الجمهور من خلال انتهاج سياسات جديدة موجهة لهم تشعرهم بتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم وحل مشكلاتهم مما يسهم في تسهيل معيشتهم وإزالة الأعباء الحياتية التي تواجههم. ويستدعي إعادة الثقة وإعادة بناء العلاقات مع المواطنين توفير الخدمات الحكومية بطرق عديدة وأساليب مختلفة دون انتظار وبدون شكاوى لا تعرف العدالة أو الإنصاف.

وتعمل الحكومة الإلكترونية الموجهة نحو المواطنين إلي دمج أساليب إدارة العلاقات بالمواطن (CRM) بأساليب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية وكافة أنواع الشبكات بالإضافة لقواعد ومستودعات البيانات لتفويض صلاحياتها لعمال المعرفة الذين يتمتعون بقدرات ومهارات راقية تمكنهم من خدمة المواطنين والأعمال والتفاعل معهم لتحقيق أعلي مستويات الرضي والقبول لديهم.

وحيث أن الحكومة الإلكترونية تقوم أساساً علي مفهوم المشاركة ومبدأ التفاعل، يجد المواطن نفسه قادراً علي المشاركة في اتخاذ القرارات ومراجعة الأداء والتعليمات مع مصالح وأجهزة الحكومة الإلكترونية المعنية، حيث يمتلك حق

الوصول إلي ملفات المعلومات من على سطح الحاسب الخاص به، ويحصل علي معالجة موحدة للحالات التي يتساءل عنها وأوقات استجابة قصيرة بل فورية لتساؤلاته وطلب الخدمات، كما يعرف الحد الأدنى من المسئولية الإدارية تجاهه.

ويعمل عمال المعرفة ضمن فرق عمل سريعة الحركة تتسم بالدقة والإتقان المتناهي خلال رصيد قواعد ومستودعات المعلومات التي تستند وتتجه نحو تلبية حاجات المستخدم النهائي. وتستثمر الحكومة الإلكترونية التكنولوجيا المفتوحة، كما تطور عمليات خدمة متكاملة عبر شبكات المعلومات وخاصة شبكة الإنترنت لضمان توصيل معلومات وخدمات موحدة وأخري مفصلة تلائم متطلبات واحتياجات المستخدمين النهائيين.

مراحل التحول إلى الحكومة الإلكترونية:

1- النشر الإلكتروني:

الأسلوب الأول ويتضمن النشر على شبكة الإنترنت من خلال بناء مواقع تضم معلومات عن الخدمات الحكومية حسب نوع الخدمة المقدمة كذلك إضافة النماذج المستخدمة لتأدية الخدمة المطلوبة بحيث يمكن طباعته وملئه، الأسلوب الثاني يتلخص في نشر نفس الخدمات من خلال شبكات الهاتف بصورة صوتية بحيث يتم تخصيص أرقام هاتف لهذا الغرض ويتطلب ذلك بناء قاعدة بيانات صوتية وإتاحتها لأكبر عدد ممكن من المشتركين في نفس الوقت، أما الأسلوب الثالث فهو استخدام مواقع عامة يتم وضع فيها نهايات طرفية يتم توصيلها بشبكة الإنترنت أو بشبكة خاصة بالجهة المقدمة للخدمة.

2- تنفيذ المعاملات الحكومية على شبكة الإنترنت:

تهدف هذه المرحلة إلى إنهاء المعاملات أو جزء منها من خلال شبكة الإنترنت، ويتطلب تنفيذ هذه المرحلة توفي بيئة قانونية ومالية وأمنية مناسبة كذلك وجود بنية تحتية قوية للاتصالات وبناء أنظمة معلومات متكاملة.

3 – تكامل الأعمال الحكومية لتحقيق الترابط الإلكتروني:

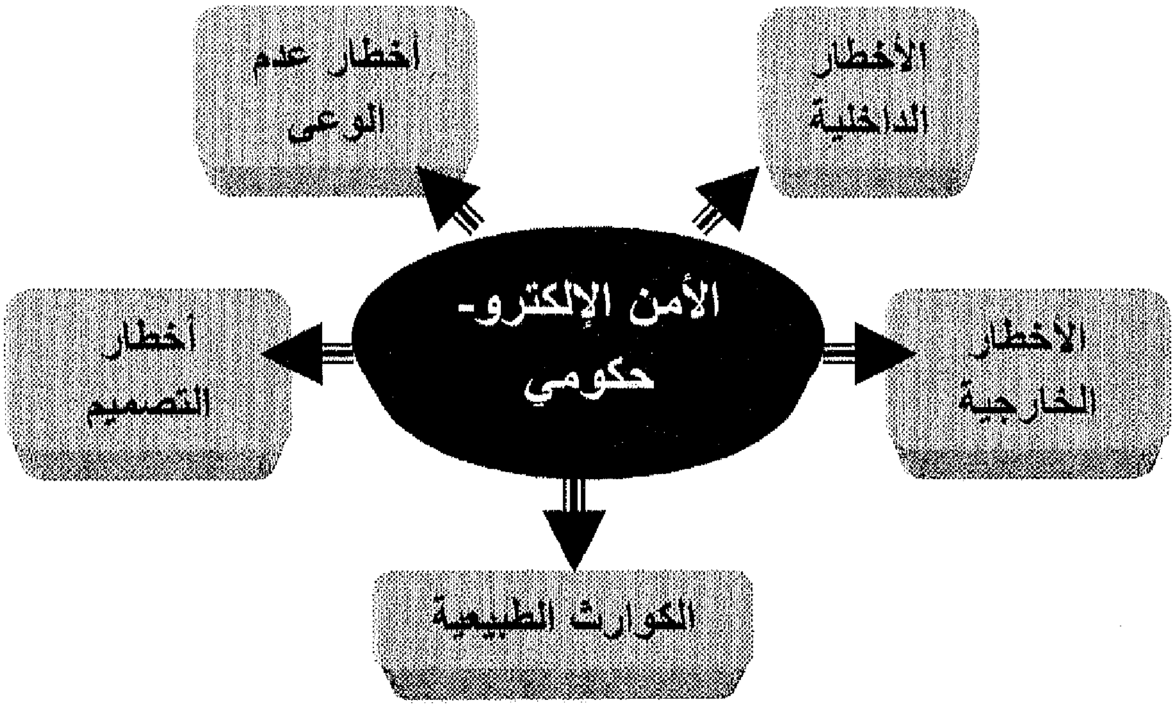
الهدف من هذه المرحلة هو توفير جميع جوانب الخدمات، ابتداء من الخدمات الفعلية ذاتها، وانتهاء بقنوات إيصال الخدمات والتمتع بمنافعها. ووضع المشروع الأساس التكنولوجي المعياري للسياسات والإرشادات العامة التي ينبغي استخدامها في جميع الأعمال الحكومية من أجل دعم جميع مبادرات الحكومة الإلكترونية. إن اعتماد التكنولوجيا الحديثة – من مثل الترميز الشريطي والدمغ الذكي للمستندات الرسمية، واعتماد أنظمة المناقصات الإلكترونية لإدارات المشتريات الحكومية، وإنهاء عمليات التسجيل – تعمل مجتمعة على تحسين كفاءة وفعّالية توفير الخدمة.

ويتطلب الوصول لهذه المرحلة تطبيق معايير الحكومة الإلكترونية وذلك لـ:

- اعتماد مواصفات قياسية وموحدة لتبادل المعلومات والبيانات بين الوزارات والجهات الحكومية.
- تطوير وتحسين مستوى الكفاءة والإنتاجية في الخدمات الحكومية.
- الربط بين كافة الخدمات والإجراءات الحكومية بما يكفل سهولة ومرونة التعامل بين الجهات والوزارات في ظل الحكومة الإلكترونية.
- تقليل التكاليف الخاصة بتوفير وتطوير الخدمات المقدمة للمستفيدين وقطاع الأعمال.
- تطوير وتبسيط إجراءات وخطوات العمل مما يخفف الأعباء الإدارية على موظفي الوزارات والجهات الحكومية.
- مواكبة التطور التكنولوجي في مجال الحكومة الإلكترونية واستخدام أنظمة إلكترونية حديثة.
- تسهيل وتسريع تقديم الخدمات للعملاء والمواطنين ليتسنى لهم إتمام إجراءاتهم مع الجهات الحكومية عبر وسائل الاتصالات الإلكترونية في أي وقت، مما يوفر الجهد اللازم لتوصيل الخدمة لهم.
- تقليل التعامل بالأوراق والنماذج اليدوية باستخدام النماذج الإلكترونية.

أدوات الأمن المعلوماتي في الحكومة الإلكترونية:

قبل أن نحاول طرح أدوات المن المعلوماتي في الحكومة الإلكترونية[1] يتوجب علينا تحليل المخاطر التي قد تنجم من جراء عدم الاهتمام بموضوع أمن وسرية المعلومات ويشمل تحليل المخاطر جوانب عديدة منها: الواقع والنوايا ومصادر الخطر بالإضافة إلى وسائل الهجوم الإلكتروني وكيفية تجنبها باعتماد إجراءات الوقاية والدفاع الإلكتروني وما ينتج عنه من كلفة اقتصادية إضافية، ومن المهم أن لا نغفل عن تحديد أصول الحكومة الإلكترونية التي تحتاج إلى جهاز حماية فعّال.



شكل ( )

الخاطر الحيطة بالأمن الإلكترو- حكومي

[1] عباس بدران، الحكومة الإلكترونية، مرجع سبق ذكره، ص199 وما بعدها.

• **مصادر الخطر المحتملة:**

تعمل أجهزة الحكومة الإلكترونية في فضاء مفتوح يتداخل فيه جمهورها الخارجي (مواطنين، مؤسسات، حكومات أخرى) مع جمهورها الداخلي (وزراء، موظفين..) وتصبح فيه أجهزة تلك الحكومة عرضة للعديد من أنواع الهجوم تحت دوافع مختلفة، ومن الممكن أن تتم مهاجمة أنظمة الحكومة الإلكترونية من داخلها وعبر أحد الموظفين الغاضبين أو من الخارج عبر مجموعات الهاكرز أو أجهزة الاستخبارات في بلدان عدوة وصولاً إلى المؤسسات التجارية الساعية إلى الحصول على معلومات تجارية تنافسية.

• **خطر المستخدم الشرعي:**

المستخدم الشرعي هو المواطن أو صاحب المؤسسة الحاصل على إجازة من الحكومة في سبيل استعمال خدماتها الإلكترونية، وتكون الإجازة في معظم الأحوال عبارة عن تأكيد هوية المستخدم إلكترونياً عبر شبكة الحكومة بعد أن يكون قد تم تسجيله سابقاً، وقد يحاول هذا المستخدم أن يوظف إمكانية دخوله إلى شبكة الحكومة من أجل تخريب الخدمات المتاحة في نطاق إجازته، وقد يحصل في بعض الأحيان أن هذا المستخدم يتمكن من الحصول على معلومات لا تخصه في حال وجود عيوب فنية في تصميم الخدمة الإلكترونية المتاحة له. من ناحية أخرى، من الممكن لهذا المستخدم أن ينكر قيامه بخدمات معينة في حين تؤكد أنظمة الحكومة قيامه بها.

• **خطر موظفي الحكومة الإلكترونية:**

وتشكل هذه المجموعة خطراً كبيراً على أنظمة الحكومة في حال أرادت ذلك، ونظراً لما يملكه بعض الموظفين في الحكومة الإلكترونية من حقوق دخول إلى الشبكة وإطلاع على الأنظمة فمن الممكن لهم أن يقوموا بأعمال تخريبية تؤدي إلى إيقاف الخدمة الإلكترونية وقد يكون هؤلاء الأشخاص مدفوعين بدوافع مادية أو نفسية أو لمجرد عدم الرضا عن وضعهم الوظيفي داخل الحكومة.

- **خطر أجهزة المخابرات الخارجية:**

من الممكن أن تعتمد أجهزة المخابرات الصديق أو العدوة على حد سواء إلى الحصول على معلومات عن أشخاص أو مؤسسات أو حتى أجندات الحكومة الداخلية عبر تنفيذ هجمات إلكترونية بهدف اختراق النظام الأمني المعلوماتي للحكومة والدخول إلى مختلف الأنظمة فيها وقد توظف أجهزة المخابرات في هذه العملية كفاءات تقنية عالية وقادرة في كثير من الأحيان على اختراق أنظمة الحكومة الهدف.

- **خطر المؤسسات التجارية:**

تسعى المؤسسات التجارية دوماً إلى تحقيق السبق الاقتصادي والإعلامي والتجاري على منافساتها من المؤسسات وقد تحاول هذه المؤسسات أن تخترق أنظمة الحكومة الإلكترونية من أجل الحصول على معلومات عن منافسيها في السوق وقد تلعب أقسام المخابرات التجارية (Business Intelligence Departments) في المؤسسات الكبيرة دوراً خطيراً في هذا المجال وذلك في محاولة منها لإرضاء الإدارة العليا عبر معلومات تجارية تنافسية تملكها الحكومة ولم يتم نشرها.

- **خطر المنظمات الإرهابية:**

قد تحاول بعض المنظمات الإرهابية فرض أجنداتها السياسية على الحكومة عبر وسائل إرهابية عدة ومنها الحرب الإلكترونية، وربما تسعى إلى تعطيل خدمات الحكومة الإلكترونية بعد الحصول على مبتغاها منها من خلال هجوم إلكتروني مكثف قد يحدث في فترة زمنية قصيرة نسبياً، ويكمن خطر المنظمات الإرهابية في هذا المجال بكونها تتحرك من منطلقات تدميرية تكون مها مصلحة البلاد العليا نقطة هامشية أما تحقيق أهدافها.

- **خطر مزودي البرمجيات والعتاد:**

يمتلك مزودو البرمجيات القدرة على التلاعب بالشفرة البرمجية بحيث يتركون وراءهم أبوابا مفتوحة للأنظمة (Door Back) مما يمكنهم لاحقاً من الدخول إلى تلك الأنظمة بطريقة غير شرعية وتتجاوز بوابات الأمن المتاحة للجمهور، وعلى حد سواء يستطيع مزودو العتاد كل أجهزة كمبيوتر وشبكات وغيرها أن يتركوا فيها عيوباً عن قصد بحيث يسهل عليهم تجاوز الإجراءات الأمنية الإلكترونية للحكومة.

- **خطر الكوارث الطبيعية:**

كما تؤثر الكوارث الطبيعية من زلازل وهزات أرضية وصواعق في الحركة العامة لأجهزة الحكومة ومستوى توافر خدماتها، فقد تلحق تلك الكوارث أضراراً كبيرة بأنظمة الحكومة الإلكترونية وقد تؤدي في بعض الأحيان إلى شل الخدمات الإلكترونية للحكومية في حال أصابت مواقع تشغيل تلك الخدمات.

- **خطر عيوب التصميم والتشغيل:**

وتشمل عيوب التصميم والتشغيل في مختلف مكونات الحكومة الإلكترونية من الشبكات وطريقة تصميمها إلى البرمجيات المستخدمة وخوارزميات التشفير ومستوياتها وصولاً إلى أساليب وطرق التثبيت من الهوية الإلكترونية، وتقاس قوة جدار الأمن الإلكتروني الواقي بقوة الحلقة الأضعف في هذه المكونات بحيث يؤدي كسر تلك الحلقة الضعيفة إلى اختراق الجدار مهما كانت قوة مكوناته الأخرى. إن طريقة تصميم البنية التحتية لخدمات الحكومة الإلكترونية من الممكن أن يشكّل فارقاً مهماً في مستويات الأمن والسرية لتلك الخدمات، كما تعتمد الخدمات الإلكترونية على مبدأ "التوافر" (Availability) الذي يقول بضرورة توفر الخدمة من خلال بدائل شبيهة في حال تم تدمير الخدمة الأصلية وفي حال لم يؤخذ هذا المبدأ بعين الاعتبار عند تصميم الخدمة فسوف تكون عرضة للانقطاع لاحقاً.

- **خطر التناثرية الأمنية:**

في كثير من البلدان التي لا تملك مخطط توجيهي عــام (e-Government Master Plan) لتطبيقات الحكومة الإلكترونية على مستوى كافة الإدارات الرسمية والوزارات، تعمد إدارات تلك البلدان إلى تطبيق مفهومها الخاص بالأمن والســرية الإلكترونية بدون الأخذ بعين الاعتبار أية معايير أو مقاييس تضمن كفاءة وفعاليــة تطبيقاتها، ويؤدي هذا الأمر بالتالي إلى نوع من تناثر وتنوع تطبيق مفاهيم الأمــن والسرية عبر الإدارات وقد يشكل ضعف تطبيق إدارة أو وزارة واحدة لمبدأ الحماية والأمن الحلقة الضعيفة في الجدار الواقي مما ينتج بالنهاية اختراق هذا الجدار.

- **خطر عدم الوعي بالمخاطر:**

يمثل عدم وعي مدراء القمة وموظفيهم في الحكومة الإلكترونيــة بالمخــاطر المذكورة أعلاه الخطر العظم على النموذج الإلكتروني- حكومي فالــذي لا يعــي المخاطر لا يمكن أن يضع خطط الدفاع والطوارئ.

لا يمكن لأي مشروع حكومة الإلكترونية أن تزدهر وينجح بــدون معالجــة الأخطار المطروحة والجوانب المحيطة بها، وربما من الأفضل للحكومة البقاء فــي فضاءها المادي/الواقعي وعدم الشروع بدخول الفضاء الإلكتروني- حكــومي فــي حال لم تتسلح بأدوات الدفاع الإلكتروني الناسبة.

المراجع باللغة العربية والأجنبية

أ- المصادر العربية:

1. د. مصطفى يوسف كافي، الحكومة الإلكترونية، دار رسلان، للنسر والتوزيع، دمشق، سوريا 2010.
2. د. مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية، دار رسلان للنشر والتوزيع، دمشق، سوريا 2010.
3. د. فارس رشيد البياني، الفساد المالي والإداري، ط1، دار آيلة، عمان، الأردن، 2009.
4. د. كمال أمين الوصّال " الفساد دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية" عالم الفكر العدد/2/ المجلد/38/ أكتوبر- ديسمبر/ 2009.
5. د. علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الإلكترونية، دار وائل، الأردن، 2008.
6. د. عبد الرحمن توفيق، الإدارة الالكترونية، سلسلة إصدارات يميك، القاهرة، 2003.
7. دراسة حول وسائل الإعلام في المجتمعات الحديثة (تأثيراتها، وظائفها، استخداماتها) د. محمد عبد النبي الموسوي www.al-mousawi.org
8. مقال بعنوان (دور الإعلام في مكافحة الفساد المالي والإداري) / الكاتب صالح الطائي / صحيفة المؤتمر تاريخ 2009/3/2 على الرابط www.inciraq.com.
9. دراسة حول دور وسائل الإعلام: تغطية أو كشف الفساد؟ / بتينا بيترز على الرابط www. Transparency.org
10. دراسة عن دور الإعلام في مكافحة الفساد / علي نجيب عواد / موقع نسكو.

11. التقرير الثاني للجنة النزاهة والشفافية/وزارة الدولة للتنمية الادارية – العمل أولوياته وآلياته– جمهورية مصر العربية آب/2008 على الرابط www.ad.gov.eg.
12. مقال بعنوان (محاربة الفساد هبات وفزعات أم مأسسة وثقافة؟) للكاتب عاطف الفراية / صحيفة أخر خبر تاريخ 2008/9/2 /www.akherkhabr.com.
13. د. سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، مركز البحوث، الرياض، 2005.
14. د. داود عبد الرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة) الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرافق العام وأعمال موظفيه، كلية الحقوق– جامعة الكويت، 2004.
15. د.عز الدين بن تركي، أ. منصف شرفي، الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى الوطني حول " حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، يومي 6–7 ماي 2012 جامعة محمد خيضر.
16. د. محمد عباس ديوي،" مداخل وآليات معالجة الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة" الفساد الإداري وطرق علاجه"، التي تقيمها كلية الاقتصاد، جامعة تشرين في الفترة 2006/3/27.
17. مفيد دنون يونس، **تأثر الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة**، مجلة تنمية الرافدين، العدد 101، المجلد 32 ، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2010 .
18. محمد قاسم القيروتي، **الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان،2001 .
19. سعيد عبد المؤمن أنعم، **الفساد المالي والإداري :الحالة اليمنية نموذجا**، ندوات ومؤتمرات انعقدت في اليمن، السنة8 ، العدد15 ، اليمن، 2004 .

20. طاهر الغالبي وصالح العامري، **المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال**، دار وائل، عمان، 2010 .
21. عبد الله بن عبد الكريم السالم، **نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد الإداري في المنظمات العامة**، مجلة البحوث الإدارية، مج28 –14، ع، مصر، 2010.
22. طلال بن مسلط الشريف، **ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة، م18 ، ع2 السعودية، 2004.
23. عادل محمد عبد الرحمان، **الفساد الإداري : دراسة ميدانية بالتطبيق على محافظة أسيوط**، مجلة مصر المعاصرة، مج103 ، ع502 ، مصر، 2011.
24. نجلاء محمد إبراهيم بكر، **الفساد الإداري وانعكاساته على الأداء الاقتصادي**، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد3 ، مصر،2009 .
25. ناصر خليفة عبد المولى سعيد، **تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية**، مجلة مركز.
26. صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، مج11 ، ع33 ، مصر،2007 .
27. الاعرجي، عاصم، نظريات التطوير والتنمية الإدارية. بغداد. مطبعة التعليم العالي: 1988.
28. اللامي، مازن زاير، الفساد بين الشفافية والاستبداد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد: 2007.
29. الدليمي، باسم فيصل، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين.رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد: 1999.
30. دحلان، عبد الله صادق، قراءة في كتاب الفساد الإداري. 2004.
http://www.alwatan.com-
31. صالح، احمد علي، أمراض إدارية – تشخيص وعلاج. معهد التدريب والتطوير، بغداد: 1998.

32. صالح، احمد علي، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات. المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري: 1999.

33. القريوتي، محمد قاسم، أخلاقيات الخدمة العامة. الطبعة الأولى، عمان:1985.

34. جميعان، ميخائيل، الانحراف الإداري – أسبابه وطـرق علاجـه، القـاهرة: 1975.

35. الفطافطة، محمود، الفساد: الصورة الأخرى للهلاك:2007.
www.aman-palestine.org

36. داغر، منقذ محمد، جرائم الفساد الإداري في الإدارة العامة العراقية وعلاقتهـا بالخصائص الفردية والتنظيمية لمرتكبيها ومنظماتهم للفتـرة (1992- 1996) جامعة بغداد، المؤتمر العلمي السادس لكلية الإدارة والاقتصاد:1997.

37. أبو شيخه، نادر احمد، الفساد في الحكومة المنظمة العربية للتنمية الإداريـة: 1994.

ب- المصادر الأجنبية:

1. Caiden and caiden. Administrative Corruption public administration review, Vol.37,jan: 1977.
2. Dobel, j. Patrick. The Corruptionof state American political science review,Vol.72: 1978.
3. Werner, simcha. New direction in the study of administrative corruption. Public administration review,Vol.43: 1983.
4. Hill, R, jonez.balkin. Administrative corruption. Strategic management journal N0.4. 2006.
5. E-Government: Consideration for Arab State, April,. 2001, United Nations Development Programmer.
6. Crume, Jeff. Inside internet security, what hackers, don't won't you to know. Harlow, Addison, Wesley, 2000.

دار الحامد للنشر والتوزيع

الأردن- عمان

هاتف: 5231081 فاكس: 96265235594+

ص.ب: 366 عمان 11941 الأردن

E-mail:dar_alhamed@hotmail.com

E-mail:Daralhamed@yahoo.com

دار الحامد للنشر والتوزيع

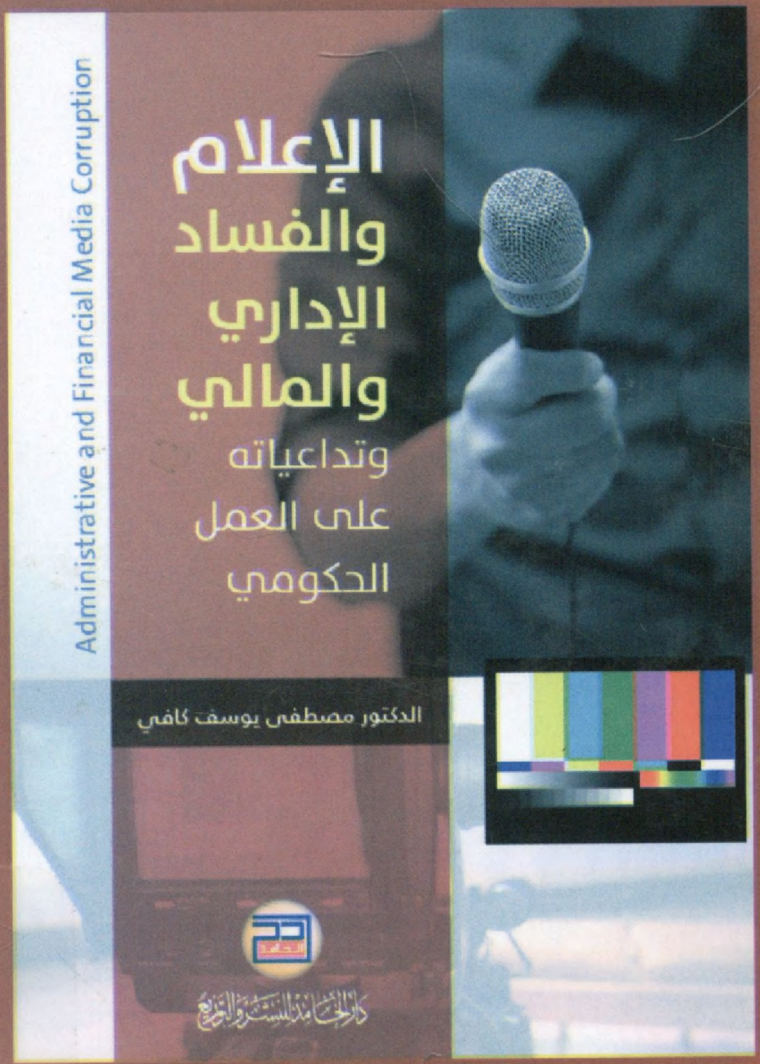
الأردن-عمان

هاتف: 5231081 فاكس: 96265235594+

ص.ب:366 عمان 11941 الأردن

E-mail:dar_alhamed@hotmail.com

E-mail:Daralhamed@yahoo.com



Bibliotheca Alexandrina
15503848

ISBN 978-9957-32-942-6
9 789957 329426

دار الحامد للنشر والتوزيع
المملكة الأردنية الهاشمية - عمان
ص.ب: 366 عمان 11941 الأردن
هاتف: 5231081 6 962+ فاكس: 5235594 6 962+
email: daralhamed@yahoo.com
www.daralhamed.net
daralhamed